

ТӨРИЙН БОЛОН АЛБАНЫ НУУЦЫН ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ: ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА, ЗАРИМ УЛСЫН ТУРШЛАГА

Судалгааг удирдсан:

Х.Эрдэм-Ундрах
Хууль зүйн ухааны доктор (Dr.jur.)

Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн захирал,

Судалгааны багийн бусад гишүүд:

Б.Энх-Амгалан

Эрдэм шинжилгээний ахлах ажил

Д.Дэмидханд

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Э.Сэлэнгэ

Эрдэм шинжилгээний ажилтан

Судалгааг захиалагч: Хууль зүй, дотоод хэргийн яам.

Судалгааг гүйцэтгэж хүргүүлсэн огноо: 2023.07.19.

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	293
I. ОНОЛЫН ОЙЛГОЛТ, ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА	296
1.1. Мэдээллийн нууцлал ба талуудын ашиг сонирхол	296
1.2. Нууцлалын зарчим	298
II. ТӨРИЙН НУУЦ БА МЭДЭЭЛЛИЙН ХАРИЛЦАА	301
2.1. Төрийн нууцын ойлголт	301
2.2. Төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл	304
2.3. Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээлэл	308
2.4. Төрийн нууцлалыг хэрэгжүүлэгч субъект	309
III. АЛБАНЫ МЭДЭЭЛЭЛ БА АЛБАНЫ НУУЦ	312
3.1. Албаны мэдээлэл ба албаны нууцын ойлголт	312
3.2 Албаны мэдээллийн хүрээ	316
3.3. Албаны мэдээллийг тогтоох байгууллага	319
3.4 Гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа	321
IV. ДҮГНЭЛТ	322
V. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ	325
НОМ ЗҮЙ	327

УДИРТГАЛ

Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас ирүүлсэн судалгааны чиглэлийг үндэслэн, Хууль зүйн үндэсний хүрээлэнгийн 2023 оны гүйцэтгэлийн төлөвлөгөөнд Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх хүрээнд тус хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх, олон улсын чиг хандлага, гадаад орнуудын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах ажлыг тусгасан.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Арван зургаадугаар зүйлийн 17 дахь хэсэгт "төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй. Хүний эрх, нэр төр, алдар хүнд, улсыг батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн хэв журмыг хангах зорилгоор задруулж үл болох төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хуулиар тогтоон хамгаална" хэмээн заасан.

Монгол Улсад 1995 онд Төрийн нууцын тухай хууль, Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль батлагдсанаар анх удаа төрийн нууцыг хамгаалахтай холбогдсон харилцааг хуулиар зохицуулж, төрийн нууцыг хамгаалах тогтолцоо, эрх зүйн үндсийг тавьжээ. Төрийн нууцын тухай хуульд 2001, 2003, 2004 (2 удаа), 2014, 2015, 2017 онуудад буюу нийт 7 удаа нэмэлт, өөрчлөлт орсон. 1995 оны Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулийг 2004 онд шинэчлэн найруулсан бөгөөд нийт 3 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан. Уг хууль Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль батлагдах хүртэл хэрэгжиж байв.

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 13 дугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт "Төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээд нь энэ зүйлийн 13.1-д заасан жагсаалтын хүрээнд салбар, байгууллагын хэмжээнд нууцлах төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалтыг боловсруулж, тагнуулын байгууллагын саналыг авч Засгийн газраар батлуулах"-аар тусгажээ. Эндээс үзвэл мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах тухай Засгийн газрын шийдвэр нь Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд заасан төрийн нууцын хүрээнд батлагдах журамтай. Гэвч Засгийн газрын 2017 оны 257 дугаар тогтоолын хавсралтаар баталсан "Монгол Улсын төрийн нууцад хамаарах мэдээллийн жагсаалт"-д хуульд заагаагүй буюу хуульд заасан төрийн нууц мэдээллийн хүрээнд хамаарахгүй мэдээллүүд багтжээ. Түүнчлэн дээр дурдсан жагсаалт нь хоорондоо давхцал ихтэйгээс гадна логик уялдаа холбоогүйн улмаас төрийн нууцын тухай ойлголт тодорхой бус болсон байна. Тухайлбал, давхцахаас гадна зарим мэдээлэл нь үндэсний аюулгүй байдалд холбоо хамааралгүй байгааг дурдах нь зүйтэй.

2017 оны Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулиас өмнө үйлчилж байсан 1995 оны Төрийн нууцын тухай хуульд "албаны нууц" хэмээх ойлголт байгаагүй. Өөрөөр хэлбэл, "албаны нууц" хэмээх ойлголт Монгол Улсад 2017 оноос шинээр бий болжээ. "Албаны нууц" гэж задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд салбарын болон төрийн байгууллага, бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах төрийн хамгаалалтад байх мэдээллийг ойлгон¹. Энд дурдагдаж буй "бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхол болон "салбарын ашиг сонирхол" зэрэг нэр томъёо, ойлголтын тодорхойгүй байдлын улмаас төрийн байгууллагын удирдлагаас байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг хэт өргөнөөр албаны нууцад хамааруулах явдал нийтлэг болжээ. Өөрөөр хэлбэл, албаны нууцыг тодорхойлох шалгуур зохицуулагдаагүйгээс төрийн байгууллага, агентлагийн дарга нар албаны нууц хэмээх ангилалд хэт өргөн хүрээний мэдээллийг хамруулж, иргэний мэдэх эрхийг зөрчих явдал олширсон.

Дээр дурдсан нөхцөл, байдлыг харгалзан Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтийн үр дагаварт үнэлгээ хийх, хууль тогтоомжийг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлагыг тандах, шийдвэрийн төсөл боловсруулах зэрэг ажилд судалгаагаар дэмжлэг үзүүлэх үүднээс энэхүү харьцуулсан судалгааг гүйцэтгэв.

Судалгааны зорилго. Төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчим, олон улсын чиг хандлага, зарим улсын туршлагыг тодруулж,

¹ Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн 5.1.2, Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн сан, Холбоос: <https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=12408>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

Монгол Улсын холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд зориулсан дүн шинжилгээ, санал, зөвлөмж боловсруулахад энэхүү судалгааны зорилго оршино.

Судалгааны зорилт. Хууль зүй, дотоод хэргийн яамнаас өгсөн чиглэлийн дагуу, тус судалгаанд дараах зорилтыг дэвшүүлсэн. Үүнд:

- Төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл хүлээн авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчмыг судалж, олон улсын чиг хандлагыг тандах;

- Дор дурдсан хүрээнд бусад улсын эрх зүйн зохицуулалт, сайн туршлагыг тодруулах. Үүнд:

1. Төрийн нууцын ойлголт;
2. Төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл;
3. Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээллийн жагсаалт;
4. Төрийн нууцлалыг хэрэгжүүлэгч субъект;
5. Албаны мэдээлэл ба албаны нууцын ойлголт;
6. Албаны мэдээллийн хүрээ;
7. Албаны мэдээллийг тогтоох байгууллага;
8. Гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа.

- Судалгааны үр дүнд үндэслэн, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг боловсронгуй болгох ажилд дэмжлэг үзүүлэхэд чиглэсэн дүгнэлт, санал, зөвлөмж боловсруулах.

Судалгааны арга зүй. Холбогдох онол, олон улсын чиг хандлагыг тандан судлахад баримт бичгийн судалгааны арга, түүхчлэн судлах арга, харьцуулалтын арга, хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах, тохиолдол судлах зэрэг судалгааны арга; холбогдох эрх зүйн зохицуулалтын онцлогийг тодруулах хүрээнд баримт бичгийн судалгааны арга, харьцуулалтын арга, хууль зүйн техник, хууль тайлбарлах арга, задлан шинжлэх ба нэгтгэн дүгнэх аргыг ашиглаж; тодорхой дүгнэлтэд хүрч, дотоодын эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгоход чиглэсэн санал, зөвлөмж дэвшүүлэхийн тулд индукц, дедукцийн нэгдэл зэрэг логик арга зүйг энэхүү судалгаанд ашиглав.

Судалгааны хамрах хүрээ. Төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл хүлээн авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчим, олон улсын чиг хандлагыг тоймлон, зарим улсын туршлага болон холбогдох бусад эх сурвалж судлав. Тухайлбал, тус судалгаанд "Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт", тайлбар (Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын Пактын 19 дүгээр зүйлийн талаарх НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооны ерөнхий тайлбар 34); тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн гишүүн орнуудын парламент хоорондын ассамблейн 21 дүгээр Бүгд Хурлаар баталсан Төрийн нууцын тухай загвар хууль, Хамтын аюулгүй байдлын гэрээний байгууллагын парламентын ассамблейн 2017 оны Төрийн нууцын тухай загвар хууль, "Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим" зэрэг олон улсын зарчим, Европын Хүний эрхийн шүүхийн Столлын эсрэг Швейцарийн хэргийн шийдвэр/No. 69698/01)/, АНУын Дээд шүүхээс гаргасан 6-3 дугаар шийдвэр /Pentagon Papers/) зэрэг баримт бичгийг хамруулсан.

Төрийн нууцын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах хүрээнд, Хамтын аюулгүй байдлын гэрээний байгууллага, Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөл зэрэг олон улсын байгууллага, Чех, Литва, Эстони, Хойд Македон, Хорват, Киргизстан, Аргентин, Бельги, Орос, Малайз, Энэтхэг, Австрали, Швед, Молдав, Мексик, Америк, Словени, Япон зэрэг улс; Албаны мэдээлэл ба албаны нууцын эрх зүйн зохицуулалтыг судлах хүрээнд Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөл зэрэг олон улсын байгууллага, Чех, Литва, Эстони, Хойд Македон, Киргизстан, Узбекистан, Малайз, Энэтхэг, Швед, Молдав, Япон, Их Британи, Герман, Солонгос, Унгар, Сингапур зэрэг улсыг сонгож судаллаа. Энэхүү судалгаа олон улсын хандлага, гадаад улсын туршлагыг тодруулах зорилготой учир дотоодын эрх зүйн зохицуулалтыг нарийвчлан тусгаагүй болно.

Хүрсэн үр дүн. Төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой эрх зүйн зохицуулалт, зарчим, олон улсын чиг хандлага, бусад улсын туршлагыг судалж, Монгол Улсын

холбогдох хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох ажлын хэрэгцээнд зориулсан дүн шинжилгээ, санал, зөвлөмж бүхий судалгааны тайлан боловсруулав.

I. ОНОЛЫН ОЙЛГОЛТ, ОЛОН УЛСЫН ЧИГ ХАНДЛАГА

1.1. Мэдээллийн нууцлал ба талуудын ашиг сонирхол

Төрөөс мэдээлэл хязгаарлахад баримталдаг 1. Улсын аюулгүй байдалд халдах асуудлыг нэн тэргүүнд авч үздэг "Сонгодог буюу уламжлалт хандлага"; 2. Нууцлалын шалгуурыг тогтооход улсын аюулгүй байдлаас илүүтэй хувь хүний аюулгүй байдлыг чухалчилж, нууцлагдсан мэдээлэл алдагдвал тухайн улсын аюулгүй байдал бүрэн эрхт байдлаас илүүтэй иргэдийн эрх, эрх чөлөөнд аюул учирна гэж үздэг "Цогц үзэл баримтлал" гэсэн хоёр төрлийн хандлага олон улсад хөгжиж иржээ.²

"Сонгодог буюу уламжлалт хандлага"-ыг баримталдаг судлаачид, төрийн нууц гэдэг нь мөн чанараараа нууц байх ёстой мэдээлэл бөгөөд задруулбал улсын батлан хамгаалал, олон улсын харилцаа, ардчилсан дэг журам зөрчигдөх үр дагаварт хүрдэг гэж үзсэн. Ялангуяа улсын батлан хамгаалал ба төрийн нууц хоёр хоорондоо уялдаатай байх бөгөөд нууцыг задруулах нь үндэсний батлан хамгаалах ашиг сонирхолд халдсан асуудал³ болно. Энэ хандлагын тухайд зөвхөн үндэсний батлан хамгаалалтай холбоотой мэдээллийг төрийн нууцад авч үзэх боломжтой гэж үзэх судлаачид бий.⁴ Гэхдээ төрийн нэгдмэл байдал, бүрэн эрхт байдал, Үндсэн хуулиар хамгаалах эрх ашиг, дотоод, гадаад аюулгүй байдал, олон улсын харилцааны талаарх бүх мэдээлэл, баримт бичгийг төрийн нууцад хамааруулах нь зайлшгүй юм.⁵ Эдгээр нэр томъёо тодорхой бус, "төрийн нууц" гэдэг нэр томъёог үнэмлэхүй утгаар тодорхойлох боломжгүй бөгөөд үргэлж эргэлзээ төрүүлдэг гэдгийг хүлээн зөвшөөрөх ёстой.⁶

"Цогц үзэл баримтлал"-ыг дэмжигчид анхаарлын төвд төрийг бус хүнийг тавих шаардлага, үндэслэлийг дэвшүүлдэг бөгөөд энэхүү хандлагыг баримтлах тохиолдолд мэдээллийн жагсаалтыг хуулиар тогтоож өгөхгүй бол либерал нийгмийн үнэт зүйл болох мэдээллийн эрх чөлөөний зарчмыг хязгаарлах сөрөг үр дагавар үүснэ гэж үздэг.

Олон улсад, тухайлбал Европын холбооны бүх гишүүн улс мэдээллийг нууцлахад чиглэсэн хууль тогтоомжийг боловсруулсан хэдий ч мэдээллийг хууль бусаар задруулсан хүмүүст хариуцлага тооцох болон мэдээллийн нууцлалыг тодорхойлсон байдал, эмзэг мэдээллийг хэрхэн зохицуулж байгаа зэрэг асуудал ихээхэн ялгаатай.⁷ Иймээс Европын Хүний эрхийн шүүх (ECHR) улс орнуудын мэдээллийн нууцлалын тухайд "Margin of appreciation" тогтоодог.⁸

Өөрөөр хэлбэл, олон улсын шүүх, арбитр нь тухайн улсын тайлбар дур зоргын бус, илт үндэслэлгүй биш, тухайн хүний эрхийн объект, зорилгод харшлаагүй бол тохиолдол бүрийн онцлог нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх, тухайн хэргийг хойшлуулах эрхээр хангагдана гэсэн үг юм. Практик талаас нь авч үзвэл, улс орнууд өөрсдийн соёл, нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн нөхцөл байдлыг харгалзан хүний эрхийн олон улсын гэрээгээр хүлээсэн үүргээ тайлбарлах, хэрэглэхэд тодорхой хэмжээгээр уян хатан хандах боломжийг олгодог. Иймээс төрийн нууцлалд хамаарах мэдээллийн тухайд иргэдийн мэдэх эрхтэй

² Ч.Өнөрбаяр, Б.Тэмүүлэн, Нээлттэй нийгэм форум, "Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь", 2010, 27-30 дахь тал.

³ Özek, Çetin, *Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına* (From Freedom of Press to Right to Information), İstanbul 1999, pp. 66-67.

⁴ Bayraktar, Köksal, *Ödare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı* (Freedom of Information in Administrative and Criminal Law), *Bilgi Edinme Hakkı Paneli* (5 Mayıs 2004), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, No: 63, Ankara 2004, p. 114.

⁵ Cemil Kaya, *State secret as an instrument to maintain State security*, p.38, Холбоос: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/262635>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

⁶ Мөн тэнд.

⁷ Iain Cameron, *Comments On The Law On State Secrets* (1994) of The Republic Of Moldova, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 2008, p.3, Холбоос: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)030-e), Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

⁸ *Case of Stoll V. Switzerland* (Application No. 69698/01) Judgment, Strasbourg, European Court of Human Rights, 10 December 2007, Холбоос: <https://www.echr.europa.org/files/2013/10/Stoll-v-Switzerland-ECHR-10-Dec-2007.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

холбогдсон харилцааг олон талаас нь зохицуулдаг байна. Нэг улсад зөрчилд тооцогдох зүйл нь нийгэм, соёл, түүхэн өөр өөр нөхцөл байдлаас шалтгаалан нөгөө улсад хүлээн зөвшөөрөгддөг байдлаас хамаарч хүний эрхийн хэм хэмжээ өөр өөрөөр тайлбарлагдах байдал бас бий.

Харин НҮБ-ын Хүний эрхийн хороо үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөний агуулгыг "Margin of appreciation"-аар үнэлж болохгүй бөгөөд оролцогч улс ямар ч тохиолдолд үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөөг хязгаарлахад үндэслэсэн заналхийлэл нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19.3 дугаар зүйлд тусгасан шаардлагуудын аль нэгэнд мөн чанарын хувьд харшилж буйг тодорхой харуулах ёстой гэж үзсэн.⁹ Учир нь мэдээллийн эрх чөлөөний талаарх суурь зохицуулалтыг Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактад тусгасан байдаг.

Тус пактын 19 дүгээр зүйлд "Хүн бүр санаа бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх эрхтэй ба энэ эрхэд төрөл бүрийн мэдээлэл болон үзэл санааг... хүлээн авах, түгээх эрх чөлөө багтана. Харин энэхүү эрхийг хэрэгжүүлэхэд тухайн улс орон онцгой үүрэг, хариуцлага хүлээх ёстой" талаар тодорхой заасан. Энэ утгаараа уг эрхийг зарим талаар хязгаарлаж болох боловч заавал хуулиар тогтоогдсон байх ёстой бөгөөд дараах шаардлагаас үүдэн гарсан байх ёстой:

a/ бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх; b/ үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах.¹⁰

Нэг талаас мэдээллийг нууцлах нь төр, нийтийн ашиг сонирхол, үндэсний аюулгүй байдалд хор уршиг учрахаас хамгаалдаг тул улс орнууд мэдээллийг тодорхой хэмжээнд нууцлах асуудлыг хүлээн зөвшөөрч байна. Харин нөгөө талаас мэдээллийн хэт нууцлал нь төрд итгэх ард нийтийн итгэлийг алдуулах, чухал мэдээллийн хамгаалалтыг сулруулах зэрэг олон сөрөг үр дагаварт хүргэдэг.¹¹ Өөрөөр хэлбэл, зохион байгуулалт сул нууцлалын тогтолцоо нь нууц байх ёстой мэдээллүүдийг задруулах эрсдэлд эргээд оруулдаг байна. Энэ талаар 1971 оны 6 дугаар сарын 30-ны өдөр мэдээллийн эрх чөлөөг шийдвэрлэсэн хамгийн чухал шүүхийн шийдвэрүүдийн нэг болох мэдээллийн эрх чөлөөг Засгийн газраас урьдчилан хязгаарлахаас хамгаалж АНУ-ын Дээд шүүхээс гаргасан 6-3 дугаар шийдвэр (Pentagon Papers)¹²-т тусгасан байдаг.¹³ АНУ-ын Дээд шүүхийн шүүгч Поттер Стюарт гаргасан шийдвэртээ "Бүх зүйл нууцын зэрэглэлтэй байх нь юу ч нууцлагдаагүйтэй адил болох бөгөөд зөлдөг, хайхрамжгүй хүмүүсийн хувьд үл тоомсорлодог, өөрийгөө хамгаалах, эсхүл өөрийгөө сурталчлах зорилготой хүмүүсийн удирддаг тогтолцоо болж хувирдаг."¹⁴ хэмээн хэт нууцлалыг шүүмжилжээ.

НҮБ-ын Хүний эрхийн хорооноос, төрийн нууцын хүрээ хэт өргөн байх нь Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пактын 19 дүгээр зүйлийг мөн зөрчсөнд тооцдог гэж үзсэн.¹⁵ Мэдээллийг хэт нууцлах нь иргэдийн мэдэх эрх, мэдээллийн эрх чөлөөнд халдаж байдаг тул хүний эрхийн нөлөө бүхий судлаач, эрдэмтэд энэхүү эрх чөлөөг хамгаалах тодорхой зарчмуудыг гаргах оролдлогуудыг хийх болжээ. Тухайлбал, "Үндэсний аюулгүй байдал, үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө, мэдээллийн хүртээмжийн тухай Йоханнесбургийн зарчим" (1997 он) болон "Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим" (2013 он) үүнд зүй ёсоор орно.

⁹ UN Human Rights Committee's General Comment 34 on Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Para.36.

¹⁰ Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, 1976, 19.3 дугаар зүйл.

¹¹ David Banisar, Comments on the Law on Protection of State Secrets of the Kyrgyz Republic, 2005, p.2

¹² Албан ёсны нэршил: Report of the Office of the Secretary of Defense Vietnam Task Force.

¹³ The Pentagon Papers: Secrets, Lies and Audiotapes, The Nixon Tapes and the Supreme Court Tapes, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 48, Холбоос: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB48/>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

¹⁴ The Pentagon Papers: Secrets, Lies and Audiotapes, The Nixon Tapes and the Supreme Court Tapes, Supreme Court Briefs and Opinions, Холбоос: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB48/supreme.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

¹⁵ Мөн тэнд, 3 дахь тал

1.2. Нууцлалын зарчим

Иргэдээс мэдээллийг нууцлахдаа баримтлах жишиг зарчмыг хоёр жил гаруй хугацаанд улс орнуудын засгийн газрын төлөөлөл, аюулгүй хамгааллын салбар болон иргэний нийгмийн байгууллагууд (70 гаруй орны 500 гаруй шинжээч) зөвлөлдсөний үндсэн дээр нууцлалд тавих зохист хязгаар, мэдээлэгчийн үүрэг болон бусад асуудлаар нарийвчилсан журмыг баталсан нь “Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим”¹⁶ юм. Холбогдох хууль тогтоомж, бодлого боловсруулагчид болон хэрэгжүүлэгч этгээдүүдийг чиглүүлэх зорилгоор олон улсын болон үндэсний хууль тогтоомж, сайн туршлагыг харгалзан энэхүү олон улсын зарчмыг боловсруулжээ.

“Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим” нь үндэсний аюулгүй байдалд учирч болзошгүй аюулаас ард түмнийг хамгаалах хууль зүйн хүчин чармайлтад халдахгүйгээр засгийн газрын мэдээллийг олон нийтэд хэрхэн хүртээмжтэй байлгах вэ гэдэг асуудлыг хөнддөг.¹⁷ Эдгээр зарчимд дараахь гол агуулгыг тусгасан. Үүнд:

- Олон нийт төрийн мэдээлэл, тэр дундаа төрийн чиг үүргийг гүйцэтгэдэг, эсвэл төсвийн хөрөнгө хүлээн авдаг хувийн хэвшлийн байгууллагын мэдээлэлд хандах эрхтэй. (1-р зарчим);
- Мэдээллийг задруулснаар “Үндэсний аюулгүй байдлын хууль ёсны ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах бодит бөгөөд тодорхойлж болохуйц эрсдэл бий болох” тохиолдолд зөвхөн нууцлах ёстой. (3-р зарчим);
- Мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлах зайлшгүй шаардлагатай гэдгийг Засгийн газар нотлох ёстой. (4-р зарчим);
- Засгийн газар батлан хамгааллын төлөвлөгөө, зэвсгийн хөгжүүлэлт, тагнуулын албаны үйл ажиллагаа, эх сурвалж гэх мэт нарийвчлан тодорхойлогдсон салбарын мэдээллийг хуулиар хязгаарлаж болно. Түүнчлэн, үндэсний аюулгүй байдлын асуудалтай холбоотойгоор бусад улсын засгийн газраас өгсөн нууц мэдээллийг нууцад тооцож болно. (9-р зарчим);
- Ил болгох шаардлагатай мэдээллийг зөвхөн байгууллагаас нь хамаарч нууцад үлдээж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, аюулгүй байдлын салбар болон тагнуулын байгууллагуудыг оролцуулан төрийн ямар ч байгууллага нууцлалыг ил болгох шаардлагаас чөлөөлөгдөхгүй. (5-р зарчим);
- Аюулгүй байдлын салбарт бие даасан хяналтын байгууллагууд байх ёстой бөгөөд эдгээр байгууллага үр дүнтэй хяналт тавихад шаардлагатай бүх мэдээллийг хүлээн авах боломжтой байна. (6, 31–33-р зарчим);
- Мэдээллийг зөвхөн шаардлагатай хугацаанд нууцлалд хамааруулж ангилах ёстой бөгөөд хэзээ ч тодорхойгүй хугацаа зааж болохгүй. Ангиллын зөвшөөрөгдөх дээд хугацааг хуульчлан зохицуулах ёстой. (16-р зарчим);
- Нууцлалаас гаргах хүсэлт тавих тодорхой журамтай байх ёстой. Нийтийн ашиг сонирхолд нийцсэн мэдээллийг нууцын зэрэглэлээс тэргүүн ээлжинд гаргана. (17-р зарчим).

Швед улсад мэдээллийн нууцлалтай холбоотойгоор хэрэгждэг гол зарчим нь “Мэдээлэл олон нийтэд хүртээмжтэй байх зарчим” (“The principle of public access to information”) юм. Энэхүү зарчим нь олон нийт ба хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл - сонин, радио, телевизийн байгууллагын төрийн болон захиргааны үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авах эрхийг баталгаажуулдаг. Уг зарчим дараах хэлбэрүүдээр илэрнэ:¹⁸

- Хүн бүр төрийн байгууллагаас гаргасан баримт бичгийг уншиж танилцах эрхтэй (албаны мэдээлэлтэй танилцах эрх);

¹⁶ The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information.

¹⁷ The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information: An Overview in 15 Points, Холбоос: <https://www.justiceinitiative.org/publications/tshwane-principles-national-security-and-rightinformation-overview-15-points>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

¹⁸ Public Access to Information and Secrecy Act, Information concerning public access to information and secrecy legislation, etc, p.7, Холбоос: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/84388/93775/F1543709993/SWE84388%20-%20ENG.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо:2023.06.10.

- Төрийн болон захиргааны байгууллагад ажилладаг албан тушаалтнууд, бусад холбогдох этгээд мэддэг зүйлээ бусдад хэлэх эрхтэй (албан тушаалтан болон бусад этгээдийн үзэл бодлоо илэрхийлэх эрх чөлөө);
- Төрийн болон захиргааны байгууллагын албан тушаалтнууд, бусад холбогдох этгээд мэдээллийг сонин, радио, телевизэд нийтэлж ил болгох, мэдээллийг биечлэн нийтлэх эрхтэй (харилцах, мэдээлэл нийтлэх эрх);
- Олон нийт, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь шүүх хуралдаанд оролцох эрхтэй (шүүх хуралдаанд оролцох эрх);
- Олон нийт, олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл нь Риксдаг (Шведийн парламент) болон засаг захиргааны бусад байгууллагын хуралдаанд оролцож болно (шийдвэр гаргах эрх бүхий ассемблейн хуралдаанд оролцох эрх).

Харин Молдав улсын Төрийн нууцын тухай хууль¹⁹-д мэдээлэл нууцлахад баримтлах зарчмуудыг дараах байдлаар тодорхойлжээ. Үүнд:

1. Мэдээллийг нууцлахад хууль ёсны, үндэслэл бүхий, зохистой байдлын зарчмыг хангах ёстой;
2. Мэдээллийн нууцлалын хууль ёсны байдал гэж нууцлах мэдээлэл нь 5 дугаар зүйлд заасан төрийн нууцад хамаарах мэдээлэлд болон 8 дугаар зүйлд заасан аргаар нууцад хамааруулсан байхыг ойлгоно;
3. Мэдээллийн ангиллын үндэслэл бүхий байдал гэж Бүгд Найрамдах Молдав улсын аюулгүй байдалд халдаж болзошгүй аюул заналаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор аливаа тодорхой мэдээллийг нууцлах үндэслэл бүхий шинжийг тогтоохыг хэлнэ;
4. Мэдээллийн ангиллын тохиромжтой байдал гэдэг нь эдгээр мэдээллийг хүлээн авсан (боловсруулсан) үеэс, эсхүл задруулахыг тогтоосон хугацаанд хязгаарлахыг хэлнэ.

Дүгнэвэл, мэдээллийг төрөөс нууцлахад тодорхой шалгуур байхаас гадна нууцлалд тавигдах суурь зарчмуудыг тодорхойлсон байхыг шаарддаг. Төрийн нууцлалын гол зорилго болох үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд мэдээлэл нууцлах зарчмыг олон улсад хүлээн зөвшөөрч байна. Мөн Засгийн газар мэдээллийг хуулийн дагуу хориглож болох салбаруудад батлан хамгаалах болон тагнуулын албаны үйл ажиллагаа зэрэг тодорхой салбар хамаарах нь нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчмын нэг болжээ.

Мэдээллийг зарим талаар хязгаарлаж болох ч хэт нууцлах нь үр ашиггүй бөгөөд иргэдийн мэдэх эрхэд халдсан явдал болдог бөгөөд хязгаарлалтыг зөвхөн хуулиар тогтоосон байх, бусдын эрх, нэр төрийг хүндэтгэх, үндэсний аюулгүй байдал, нийгмийн дэг журам, хүн амын эрүүл мэнд, ёс суртахууныг хамгаалах зорилгод нийцүүлж, тодорхой шаардлагуудыг хангасны үндсэн дээр хязгаарлалт хийх нь оновчтой юм. Эдгээр шаардлага, шалгуурын талаар судалгааны холбогдох хэсгүүдэд дэлгэрүүлж авч үзнэ.

II. ТӨРИЙН НУУЦ БА МЭДЭЭЛЛИЙН ХАРИЛЦАА

2.1. Төрийн нууцын ойлголт

Мэдээллийг нууцлах ойлголт нь тухайн хөндөгдөж буй эрх ашгаас хамаараад худалдааны, хувь хүний, бизнесийн зэрэг хэд хэдэн төрөлд хуваагдаж болох ч төрийн нууцтай холбоотой асуудал нь эрх мэдэл бүхий субъект болох захиргаа буюу төрөөс иргэдийн мэдэх эрх, мэдээлэл авах эрх чөлөөнд халдаж, нийтийн ашиг сонирхлыг хөндөж байдаг тул хамгийн эмзэг, чухал асуудалд тооцогддог. Хэдийгээр төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод байх ёстой гэх хандлага хүчтэй болсоор байгаа боловч дэлхийн улс орнууд үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалах, батлан хамгаалах, гадаад харилцааны хүрээнд зарим мэдээллийг бусад улс орноос нууцалж хамгаалсаар байна.

Нууцад мэдээллээс гадна эд материал, бүтээгдэхүүнийг хамааруулах явдал түгээмэл байдаг. Жишээлбэл, Македон улсад “баримт бичиг, техникийн төхөөрөмж, аливаа машин, тоног төхөөрөмж,

¹⁹ Law on State Secrets, 2012, Moldova, art 6, Холбооц: <https://www.lawyer-moldova.com/2012/12/law-onstate-secrets.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

тэдгээрийн салангид эд анги, эсхүл үйлдвэрлэсэн, үйлдвэрлэж буй зэвсэг, багаж хэрэгсэл”²⁰-ийг нууцад тооцож болох бол Литва улсын хуульд “бүтээл”- шинжлэх ухаан, судалгаа, туршилт, төсөл, технологийн процессын болон “бусад объект”- түүхий эд, шингэн, хий, ашигт малтмал, бактери болон шинж чанараас хамааран баримт бичиг, бүтээгдэхүүн, бүтээл гэсэн ойлголтод багтахгүй “бусад хэлбэрийн хэрэглэгдэхүүн”²¹-ийг багтааж, илүү өргөн хүрээгээр тодорхойлжээ.

Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн гишүүн орнуудын парламент хоорондын ассамблей 21 дүгээр Бүгд Хурлаараа Төрийн нууцын тухай загвар хууль²² баталсан. Уг хуульд төрийн нууц болон албаны нууцыг тодорхойлсон байна. Үүнд, олон улсын эрх зүйн нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн хэм хэмжээнд харшлахгүй, зэвсэгт хүчин, эдийн засаг, шинжлэх ухаан болон техникийн, гадаад эдийн засаг, гадаад бодлого, тагнуул, сөрөх тагнуулын, эрэн хайх ажиллагаа болон бусад үйл ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх зорилгоор, задруулахыг төрөөс хязгаарласан төрийн болон албаны нууцад хамаарах, төрөөс хамгаалагдаж буй мэдээллийг “улсын нууц” (государственные секреты)-ын ерөнхий ойлголтод хамааруулж үзсэн бөгөөд “төрийн нууц” (государственная тайна) гэдэгт задруулах эсхүл үрэгдүүлснээр улсын дотоод аюулгүй байдалд хохирол учруулах, эсхүл учруулж болзошгүй зэвсэгт хүчин, эдийн засаг, улс төрийн болон бусад төрлийн мэдээллийг багтаасан.

Мөн хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудыг багтаасан Хамтын аюулгүй байдлын гэрээний байгууллагын парламентын ассамблей 2017 онд Төрийн нууцын тухай загвар хуулийг баталсан. Уг хуульд зааснаар, “төрийн нууц” гэдэг нь зөвшөөрөлгүй задруулснаар төр, нийгмийн үндэсний ашиг сонирхол, эдгээрийн аюулгүй байдал, батлан хамгаалах чадавхад хохирол учруулах, ноцтой үр дагаварт хүргэж болзошгүй, түүнчлэн иргэдийн аюулгүй байдал, Үндсэн хуулиар олгогдсон эрх, эрх чөлөө, хууль ёсны ашиг сонирхолд бодит аюул занал учруулах, төрийн хамгаалалтад байгаа цэрэг, гадаад бодлого, эдийн засаг, тагнуул, сөрөх тагнуул, мөрдөн байцаах үйл ажиллагааны мэдээлэл байна. Гэвч уг хуульд “албаны нууц” гэх ойлголтыг тусгаагүй. Харин төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг задруулсны улмаас учирсан буюу учирч болзошгүй хохирлын хэмжээ, түүнчлэн нууцын зэрэглэл тогтоосны улмаас мэдээлэл эзэмшигчид учирсан хохирлын хэмжээг Засгийн газар журамлан тогтоохоор тусгажээ.

ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудад ЗХУ-ын нууцлалын дэглэмийн ул мөр одоог хүртэл тогтсон хэвээр байна. Эдгээр орнуудын нууцын ангиллын тогтолцоо нь дараах нийтлэг шинжтэй²³. Үүнд:

- Баримт бичиг, мэдээллийг нууцын зэрэглэлээр нь “онц чухал”, “маш нууц” болон “нууц” гэсэн гурван ангилалд хуваадаг;
- “Онц чухал” болон “маш нууц” мэдээлэл нь төрийн нууцад хамаардаг бол “нууц” нь албаны нууцыг илэрхийлдэг.²⁴

Харин 2011 онд Европын холбооны Зөвлөлөөс гаргасан нууц мэдээллийг хамгаалах тухай шийдвэрээр Европын Холбооны нууцыг ангилах системийг өөрчилсөн, Ингэснээр Европын Холбоо нь:

- ЕХ-ны онц чухал нууц;
- ЕХ-ны маш нууц;
- ЕХ-ны нууц;
- ЕХ-ны хязгаарлалттай мэдээлэл гэсэн дөрвөн түвшний ангиллаас бүрдэх нууцын системтэй болсон.²⁵

Европын холбооны энэхүү тогтолцоотой ижил тогтолцоо бүхий Чех улсын төрийн нууцын зохицуулалтыг жишээ болгон авч үзье. Чех улсад мэдээллийн нууцлалыг аюулгүй байдлын зэрэглэлээр

²⁰ Macedonia (FYR) Law on Classified Information, Art 5.

²¹ Lithuania Law on State Secrets and Service Secrets - November 25, 1999. No. VIII - 1443, Art 2.

²² Model law about the state secrets, Холбоо: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=64260>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.10.

²³ Vasily Mitrokhin, KGB Lexicon: The Soviet Intelligence Officer's Handbook, 366 (Frank Cass & Co. Ltd 2002).

²⁴ Мөн тэнд.

²⁵ European Union Council Decision of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information (2011/292/EU) Art 2.

нь онц чухал нууц, (top secret) маш нууц, (secret level), нууц (confidential), хязгаарлалттай мэдээлэл (restricted) гэж ангилж байгаа²⁶ бөгөөд эдгээр нууцуудыг дараах байдлаар тодорхойлжээ:

- a) Онц чухал нууц - зөвшөөрөлгүй задруулах эсвэл буруугаар ашиглах нь Чех улсын ашиг сонирхолд онц ноцтой хохирол учруулж болзошгүй бол;
- b) Маш нууц - зөвшөөрөлгүй задруулах эсвэл буруугаар ашиглах нь Чех улсын ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулж болзошгүй бол;
- c) Нууц - зөвшөөрөлгүй задруулах эсвэл буруугаар ашиглах нь Чех улсын ашиг сонирхолд ердийн хохирол учруулж болзошгүй бол;
- d) Хязгаарлалттай мэдээлэл - зөвшөөрөлгүй задруулах эсвэл буруугаар ашиглах нь Чех улсын ашиг сонирхолд сөрөг үр дагавар учруулж болзошгүй бол.

Мөн Чех улс Нууц мэдээллийг хамгаалах тухай хуульдаа хохирол болон сөрөг үр дагаврыг тодорхойлох зорилгоор тохиолдол бүрээр нь дэлгэрүүлж хуульчилсан нь онцлог юм. Эдгээрийг дор харьцуулсан байдлаар авч үзэв.

Хүснэгт 9.1. Бүгд Найрамдах Чех улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах хуулийн зохицуулалтын тухай

3.1(2) Хэсэг	Section 3.1(3) Хэсэг
БНЧУ-ын ашиг сонирхолд онц ноцтой хохирол учруулах гэдэг нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг аливаа зөвшөөрөлгүй этгээдэд задруулах, нууц мэдээллийг урвуулан ашигласан нь дараах үр дагавар үүсгэхийг хэлнэ.	БНЧУ-ын ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах гэдэг нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг зөвшөөрөлгүй этгээдэд задруулах, нууц мэдээллийг урвуулан ашигласан нь дараахь үр дагавар үүсгэхийг хэлнэ.
а) БНЧУ-ын тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүтэн байдал, ардчилсан зарчимд шууд хохирол учруулах;	а) БНЧУ-ын тусгаар тогтнол, нутаг дэвсгэрийн бүтэн байдал, ардчилсан зарчимд аюул учруулах;
б) олон хүний амь нас эрсдэх, эсхүл иргэдийн амь нас, эд эрхтэнд асар их аюул занал учруулах;	б) хүний амь нас эрсдэх, эсхүл иргэдийн амь эрхтэнд аюул занал учруулах;
в) БНЧУ-ын эдийн засагт онц ноцтой бүтэц хугацааны хохирол учруулах;	в) БНЧУ-ын санхүү, валют, эдийн засгийн салбар хэмжээний хохирол учруулах;
г) БНЧУ-ын дотоод дэг журам, аюулгүй байдал ноцтой халдсан;	г) БНЧУ-ын дотоод дэг журам, аюулгүй байдал халдах;
д) аюулгүй байдлын чухал ажиллагаа, тагнуул байгууллагын үйл ажиллагаанд онц ноцтой аюул учруулах;	д) аюулгүй байдлын чухал ажиллагаа, тагнуул байгууллагын үйл ажиллагаанд ноцтой аюул учруулах;
е) Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европ Холбоо болон бусад гишүүн улсын үйл ажиллагаанд онц ноцтой аюул учруулах;	е) Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европ Холбоо болон бусад гишүүн улсын үйл ажиллагаанд ноцтой аюул учруулах;
ё) БНЧУ-ын болон Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, түүний гишүүн улс, Европын Холбоо болон бусад гишүүн улсын зэвсэгт хүчний байлдааны хүчин аюул ноцтой аюул учруулах;	ё) БНЧУ-ын болон Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын Холбоо болон бусад гишүүн улсын зэвсэгт хүчний байлдааны хүчин аюул ноцтой аюул учруулах;
ж) БНЧУ-аас Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын холбоо, гишүүн улстай харилцах дипломатик болон бусад харилцаанд онц ноцтой хохирол учруулах.	ж) БНЧУ-аас Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европын холбоо, гишүүн улстай харилцах дипломатик болон бусад харилцаанд ноцтой хохирол учруулах.
-	з) олон улсын хурцадмал байдлыг ноцтой нэмэгдүүлэхээр бол.

Хүснэгт 9.2. Бүгд Найрамдах Чех улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах хуулийн зохицуулалтийн тухай

²⁶ Act on the Protection of Classified Information and Security Eligibility 2005, Czech Republic, Section 4, Холбоос: https://www.nbu.cz/download/act_on_CI_protection.pdf. Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

3.1(4) Хэсэг БНЧУ-ын ашиг сонирхолд ердийн хохирол учруулах гэдэг нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг аливаа зөвшөөрөлгүй этгээдэд задруулах, нууц мэдээллийг урвуулан ашигласан нь дараах үр дагавар үүсгэх хэлнэ.	3.1(5) Хэсэг БНЧУ-ын ашиг сонирхолд сөрөг үр дагавар учруулах гэдэг нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг аливаа зөвшөөрөлгүй этгээдэд задруулах, нууц мэдээллийг урвуулан ашигласан нь дараах үр дагавар үүсгэх хэлнэ.
а) БНЧУ болон гадаад улс хоорондын харилцаа муутгах;	а) БНЧУ-ын болон Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, түүний гишүүн улс, Европын Холбоо гишүүн улсын Зэвсэгт хүчний үйл ажиллагаанд халдах;
б) хувь хүний аюулгүй байдалд халдах;	б) 4е-д заасан гэмт хэргээс бусад гэмт хэргийг шалгах журам, мөрдөн байцаалтад саад учруулах, аюул учруулах, үйлдэхэд нь дэмжлэг үзүүлэх;
в) БНЧУ-ын болон Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, түүний гишүүн улс, Европын Холбоо гишүүн улсын Зэвсэгт хүчний байлдааны хүчин чадалд аюул учруулах	в) БНЧУ-ын эдийн засгийн чухал ашиг сонирхолд эсхүл Европын холбоо, түүний гишүүн орнуудын эдийн засгийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах
г) аюулгүй байдлын чухал ажиллагаа, тагнуулыг байгууллагын үйл ажиллагаанд аюул учруулах	г) БНЧУ болон гадаад улс хоорондын худалдааны төрийн чухал хэлэлцээрийг зөрчих;
д) Умард Атлантын Гэрээний Байгууллага, Европ Холбоо болон бусад гишүүн улсын үйл ажиллагаанд аюул учруулах;	д) аюулгүй хамгаалалт, тагнуулын үйл ажиллагаанд зөрчсөн.
е) онц ноцтой гэмт хэргийг шалгах журам, мөрдөн шалгахад саад учруулах, аюул учруулах, үйлдэхэд дэмжлэг үзүүлэх;	-
ё) БНЧУ-д багагүй хохирол учруулах;	-
ж) БНЧУ-ын эдийн засгийн ашиг сонирхлыг ноцлон зөрчсөн.	-

Эстони улс мөн Төрийн нууцын тухай хууль²⁷-даа дээр дурдсан нууцын ангиллыг баримтлахаар тусгасан байх буюу нууцын ангиллыг хамгийн доод түвшнээс эхлэн жагсааж, хамгаалахаар заажээ.

§ 5. Төрийн нууцын ангилал:

- 1) хязгаарлалттай мэдээллийн түвшин;
- 2) нууц түвшин;
- 3) маш нууц түвшин;
- 4) онц чухал нууц түвшин.

Дүгнэвэл, төрийн нууцад хамааруулах мэдээлэл нь улс бүрд харилцан адилгүй байна. Ерөнхийд нь авч үзвэл, төрийн нууц гэдэг нь задруулбал тухайн улсын тодорхой ашиг сонирхолд халдаж, хохирол учруулж болзошгүй, нууцалбал зохих, төрөөс хамгаалсан баримт, мэдээлэл юм. Ангиллын хувьд, Европын холбоо нууцын 4 шатлалт зэрэглэлд шилжсэн бөгөөд үүнд албаны нууцын талаар дурдаагүй бол, нууцын 3 шатлалт зэрэглэл бүхий тогтолцоотой улсууд албаны нууцыг нууцын зэрэглэлд хамааруулах нь түгээмэл байна.

²⁷ Estonia State Secrets And Classified Information Of Foreign States Act -passed on 25 January 2007, Art 5.

2.2. Төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл

Олон улсын түвшинд 1. Эх үүсвэрт суурилсан хамгаалал; 2. Зэрэглэлд суурилсан хамгаалал; 3. Сөрөг нөлөөнд суурилсан хамгаалал гэсэн гурван үндсэн хандлагыг тус тусад нь, эсхүл нэг, хоёрдугаар хандлагын нэгдэл бүхий хэв загвараар мэдээллийг нууцалж, хамгаалж байгаа гэж хэлж болно.²⁸

“Эх үүсвэрт суурилсан хамгаалал” гэдэг нь аль мэдээлэл нууцад хамаарахыг төрийн байгууллагын эрх бүхий этгээдийн бүрэн эрхэд тусгаж, хуулиар олгосон боломжийг хэлнэ. Энэхүү хандлагаар тухайн этгээд өөрийн бий болгосон, эсхүл үнэлсэн мэдээллийг нууцлалын аль ангилалд хамааруулахыг гадаад харилцаа, үндэсний аюулгүй байдал зэрэг цөөн хүрээг харгалзан шийддэг. Тухайлбал, Хорват улс Мэдээллийн нууцлалын тухай хууль²⁹-даа тодорхой субъектүүд мэдээллийг нууцлалд хамааруулж болох талаар хуульчилсан. Мөн Киргизстан улсад төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн жагсаалтыг Засгийн газар нь баталдаг.³⁰

“Зэрэглэлд суурилсан хамгаалал” нь төрийн нууцыг өөр өөр зэрэглэлд хамруулж, тодорхой жагсаалт гаргадаг. Энэ хандлагад Аргентин, Бельги, Эстони зэрэг улсын хууль тогтоомж хамаарч байна. Мөн Орос, Малайз зэрэг оронд төрийн нууцын ангилал хооронд хийдэл үлдээхгүй гэдэг утгаар дээрх хоёр хандлагыг хослуулж хэрэглэсэн байна.³¹ Гэхдээ ОХУ-ын Төрийн нууцын тухай хуульд заасан жагсаалтыг улам нарийвчлан 700 гаруй тохиолдлыг Батлан хамгаалахын сайдын 55:96 тоот нууц тушаалд заасан байсныг хуульчид шүүмжилдэг³¹ гэдгийг дурдах нь зүйтэй. Харин зарим улсын тухайд мэдээлэл нууцлах шалгуурыг зөвхөн хуулиар тогтоодог.

“Сөрөг нөлөөнд суурилсан хамгаалал” гэдэг нь мэдээллийг задруулбал сөрөг нөлөө үзүүлэхээр тохиолдолд л тухайн мэдээллийг хамгаална гэсэн хандлага юм. Жишээ нь, Энэтхэг улсын тусгаар тогтнол, бүрэн эрхт байдал, аюулгүй байдал, стратеги, шинжлэх ухаан, эдийн засгийн ашиг сонирхол болон хууль сахиулах, аюулгүй ажиллагааны зорилгоор нууцаар өгсөн мэдээлэл, тусламжийн эх сурвалжийг тодорхойлоход сөргөөр нөлөөлсөн, хүний амь нас, бие махбодод аюул учруулсан бол мэдээллийг задруулах ёсгүй буюу мэдээллийг нууцалдаг.³²

Засгийн газар тодорхойгүй үндэслэлээр мэдээллийг нууцалдаг буюу эх үүсвэрт суурилсан хамгааллын тогтолцооноос илүүтэй, мэдээллийг нууцлах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой хуульчилсан буюу зэрэглэлд суурилсан хамгаалал ба сөрөг нөлөөнд суурилсан хамгааллын тогтолцоог сонгосон орнууд хүний эрхийг хангасанд тооцогддог.

Аливаа мэдээллийг хязгаарлах хамгийн гол үндэслэл нь “хязгаарлалтыг хуулиар тогтоосон байх” шаардлага бөгөөд НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн “гурван хэсгээс бүрдэх шалгуур” дараагийн гол үндэслэл болдог. Эхний шалгуурт хязгаарлалт нь хууль ёсны зорилгыг хангасан байх ёстой буюу энэ тохиолдолд ашиг сонирхлыг хамгаалахын тулд мэдээллийг хязгаарлах шаардлага тавигдана. Хамгаалах ашиг сонирхолд хувийн ашиг сонирхол (жишээ нь хувийн нууц, бизнесийн нууц), эсвэл нийтийн ашиг сонирхол (жишээлбэл, үндэсний аюулгүй байдал, гэмт хэргийн мөрдөн байцаалт, батлан хамгаалал, гадаад харилцаа зэрэг) багтдаг. Мэдээллийн эрх чөлөөг хамгаалдаг ихэнх улс мэдээллийг тодорхой төрлөөр нь зохицуулсан дэд системүүдийг бий болгожээ. Жишээлбэл, арилжааны болон эдийн засгийн бусад ашиг сонирхлыг иргэний хууль эсвэл шударга өрсөлдөөний хуулиуд дахь бизнесийн нууцын тухай хэм хэмжээгээр хамгаалдаг бол хувийн нууцыг ихэвчлэн хувийн мэдээллийг хамгаалах хуулиар хамгаалдаг. Мэдээллийн хүртээмжийн тухай хуулиудад төрийн байгууллагын

²⁸ Hitoshi Nasu, “State secrets law and national security”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 64, No. 2 (APRIL 2015), pp. 377-378, available at Холбоос: <https://www.jstor.org/stable/24760684?read-now=1&seq=13>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

²⁹ Data Secrecy Act 2007 Croatia, Art 13, Холбоос: <https://www.uvns.hr/UserDocsImages/en/dokumenti/info-security/Data-Secrecy-Act.pdf>.

³⁰ David Banisar, Comments on the Law on Protection of State Secrets of the Kyrgyz Republic, 2005, p.2 31 Official secrets act 1972 Malaysia, Section 2; Law on state secrets 1993, Russia, arts 4-5, 9.

³¹ For debate in the Standing Committee — see Rule 15 of the Rules of Procedure, Doc. 9926, 2003, Холбоос: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10312&lang=EN>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

³² Right to information act 2005, India, section 8.1g, Холбоос: [https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20\(Amended\)-English%20Version.pdf](https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20(Amended)-English%20Version.pdf), Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11

эзэмшиж буй мэдээлэл, эсхүл нийтэд хамаарах (төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх, төсвийн хөрөнгөтэй холбоотой гэх мэт) мэдээлэл нийтэд нээлттэй байх ёстой гэсэн зарчмыг баримталдаг байна.

Хоёр дахь шалгуур нь хөндөгдөх асуудал, хүсэлт гаргагч, цаг хугацаа гэсэн гурван хэмжигдэхүүнээр мэдээлэлд хандах эрхийг хязгаарлаж болно гэж үздэг. Хөндөгдөх асуудлын хүрээнд үзэл бодлоо илэрхийлэх болон мэдээллийн эрх чөлөөг хангасан олон улсын баримт бичгүүдэд нийтийн болон хувийн тодорхой ашиг сонирхолд хязгаарлалт хийхийг зөвшөөрдөг. Эдгээр нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн хязгаарлах үндэслэлд нийтийн ашиг сонирхол³³, үндэсний эрх ашиг³⁴, амин чухал ашиг сонирхол³⁵, байнгын ашиг сонирхол³⁶, чухал ашиг сонирхол³⁷, төрийн ашиг сонирхол³⁸, зайлшгүй хамгаалах ашиг сонирхол³⁹ зэрэг багтаж байна. Эдгээр өргөн нэр томъёо нь илүү тодорхой асуудлыг хөнддөг. Сонгодог ойлголтууд болох үндэсний аюулгүй байдал, гадаад бодлого, батлан хамгаалахаас гадна гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, мөрдөн шалгах ажиллагаа, санхүүгийн бодлого/ мөнгөний бодлого зэрэг олон асуудал хамрагдаж болох бөгөөд эдгээр нь цаашлаад мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэслэл болдог.

Гурван хэсгээс бүрдэх шалгуурын гурав дахь шалгуур нь "зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд пропорциональ" хязгаарлалт байх явдал юм. Өөрөөр хэлбэл улс орнууд зөвхөн шаардлагатай үед мэдээлэлд хязгаарлалт тогтоох ба хамгаалагдах эрх ашгийг түвшингээр нь ангилж хязгаарлалтын пропорциональ байдлыг хангаснаар хохирлын шалгуур (the harm test) ба нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур хэрэгжих нөхцөл бүрдэх юм.

Хохирлын шалгуур ба нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур (Harm test and public interest test)

Улс орнууд "хохирлын", "нийтийн ашиг сонирхлын" гэсэн хоёр төрлийн шалгуурыг, нууцад мэдээллийг хамааруулах үндсэн шалгуур болгон ашигладаг. Хохирлын шалгуур нь төрийн нууцын тухай хуулийн тухайд "сөрөг нөлөөнд суурилсан хандлага"-ыг баримталдаг орнуудын "төрийн нууц"-ын дотоод гол элемент нь болдог.⁴⁰ Зарим мэдээллийг олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн "хууль ёсны ашиг сонирхол"-ыг хамгаалах үүднээс олон нийтэд мэдээлэхээс татгалзаж болох бөгөөд мэдээллийг задруулах нь эдгээр нэг болон хэд хэдэн ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах, эсхүл хохирол учруулж болзошгүй байхыг харгалзана. Үүнийг хохирлын шалгуур гэх бөгөөд уг шалгуур тусгагдсан байх нь төрийн нууцын тогтолцоонд туйлын чухал байдаг. Мэдээллийг задруулах нь ямар ч хор уршиг учруулахгүй бол нууцлах нь утгагүй бөгөөд олон улсын стандартад харшилна.⁴¹

Түүнчлэн, нууц мэдээллийг задруулах нь хууль ёсны ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулахаар, эсхүл учруулж болзошгүй байсан ч тухайн мэдээлэлд нийтийн ашиг сонирхол хангалттай их хөндөгдөж байгаа бол мэдээллийг задруулах нь зайлшгүй гэдгийг олон улсад хүлээн зөвшөөрдөг. Тодруулбал, аль ч ангилалд хамаарах нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг задруулсны улмаас хууль ёсны ашиг сонирхолд учирч буй хохирол нь нийтийн ашиг сонирхлоос давж гарахгүй бол тухайн ашиг сонирхлыг хамгаалж мэдээллийг нууцлах ёсгүй.⁴² Тухайлбал, Энэтхэг улсад нийтийн ашиг сонирхол нь хамгаалагдсан ашиг

³³ Australia Freedom of Information Act 1982, Section 11B.

³⁴ New Zealand Security in the Government Sector –Department of the Prime Minister and the Cabinet 2002, Chapter 1 para 1 and Republic of South Africa Minimum Security Information Standards, Chapter 2 para 4

³⁵ Slovenia Classified Information Act, Art. 2. point 10.

³⁶ Macedonia (FYR) Law on Classified Information, Art.8.

³⁷ Мөн тэнд.

³⁸ Lithuania Law on State Secrets and Service Secrets - November 25, 1999. No. VIII - 1443, Art 3 para 4..

³⁹ European Union Council Decision of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information (2011/292/EU), Art 2 para 2a.

⁴⁰ Hitoshi Nasu, "State secrets law and national security", The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 64, No. 2 (APRIL 2015), p. 382, Холбооц: <https://www.jstor.org/stable/24760684?readnow=1&seq=13>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

⁴¹ OSCE, Memorandum on the Law of the Republic of Uzbekistan on "Protection of the State Secrets" by Article 19 Global Campaign for Free Expression June 2004, p.5, Холбооц: <https://www.osce.org/files/f/ documents/3/5/35412.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

⁴² Мөн тэнд.

сонирхолд учруулах хохирлоос давсан тохиолдолд мэдээлэл задруулахыг зөвшөөрдөг.⁴³ Ингэснээр нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур хэрэгждэг байна.

Австрали улсын хууль тогтоомжид заасны дагуу, хязгаарлалт бүхий мэдээллийг хоёр ангилдаг. Энэ нь “хязгаарлалттай баримт бичиг” (үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах болон олон улсын харилцаанд нөлөөлөх баримт бичиг, Засгийн газрын баримт бичиг, хууль сахиулах, нийтийн аюулгүй байдлыг хамгаалахад нөлөөлөх баримт бичиг гэх мэт) болон нийтийн ашиг сонирхлын шалгуур (the public interest test) хангаж буй эсэхээс хамаарч тухайн баримт, мэдээлэлтэй танилцах “болзолт хязгаарлалттай баримт бичиг” (Хамтын нөхөрлөлийн орнуудтай харилцах харилцаанд нөлөөлөхөөр эсхүл зөвлөлдөх үйл ажиллагаанд хэрэглэдэг баримт бичгүүд) юм. Хязгаарлалттай баримт бичигт хамаарах баримт бичгийг ил болгох шаардлага байхгүй боловч шийдвэр гаргагч өөрийн үзэмжээр танилцах эрхтэй, харин болзолт хязгаарлалттайд хамаарах баримт бичгийн хувьд мэдээллийг задруулснаар тухайн шийдвэр гаргах үеийн нийтийн ашиг сонирхолд харшлахгүй байгаа бол танилцаж болохоор заажээ.⁴⁴

Швед улсад мэдээллийг төрийн эрх бүхий байгууллага эзэмшиж байгаа, эсхүл тусгай журмын дагуу төрийн байгууллага хүлээн авсан буюу боловсруулсан гэж үзвэл албаны мэдээлэл болох бөгөөд Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуульд дараах ашиг сонирхлыг хамгаалахаар албаны мэдээллийг нууцалж болно гэж заасан. Үүнд:

1. Үндэсний аюулгүй байдал, Швед улсаас гадаад улс, олон улсын байгууллагатай харилцах харилцаа;
2. Швед улсын санхүүгийн бодлого, мөнгөний бодлого, үндэсний гадаад валютын бодлого;
3. Төрийн байгууллагын хяналт шалгалт болон бусад хяналтын үйл ажиллагаа;
4. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, эсхүл ял оногдуулах ашиг сонирхол;
5. Нийтийн эдийн засгийн ашиг сонирхол;
6. Хувь этгээдийн хувийн болон эдийн засгийн нөхцөл байдлыг хамгаалах;
7. Амьтан, ургамлын төрөл зүйлийг хамгаалах.

Дээр дурдсанаас бусад ашиг сонирхлыг хамгаалахаар албаны мэдээллийг нууцад хамааруулж болохгүй. Албаны мэдээллүүд нууцлагдаж болох тодорхой тохиолдлуудыг тусгай хуулиар буюу Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай хууль (Public Access to Information and Secrecy Act)-д нарийвчилж өгсөн. Түүнчлэн нууцлалтай холбоотой бусад заалтыг уг хуульд иш татсан өөр хуулиар зохицуулах боломжтой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай хуульд албаны мэдээлэлтэй танилцах эрх хязгаарлах тохиолдлуудыг зааж өгсөн.

2.3. Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээлэл

Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн гишүүн орнуудын Төрийн нууцын тухай загвар хуульд нууцалж болохгүй мэдээллүүдийн талаар тусгажээ. Үүнд:

1. Иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онцгой нөхцөл байдал, аюул осол, тэдгээрийн үр дагавар болон байгалийн гамшиг, тэдгээрийн албан ёсны урьдчилсан мэдээ, үр дагавар;
2. Экологи, эрүүл мэнд, эрүүл ахуй, хүн ам зүй, боловсрол, соёл, хөдөө аж ахуй, гэмт хэргийн нөхцөл байдал;
3. Төрөөс иргэн, албан тушаалтан, байгууллагад олгосон дэмжлэг, нөхөн олговор, хөнгөлөлт;
4. Иргэний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн баримт;
5. Үндэсний банкны алт, гадаад валютын хэмжээ, үнэт металл, үнэт чулууны засгийн газрын (төсвийн) нөөц;

⁴³ Right to information act 2005, India, section 8.2, Холбоос: [https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20\(Amended\)-English%20Version.pdf](https://rti.gov.in/RTI%20Act,%202005%20(Amended)-English%20Version.pdf), Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11

⁴⁴ Office of the Australian Information Commissioner's Guide to the Freedom of Information Act 1982 (November 2011), p.48.

6. Төрийн байгууллага, тэдгээрийн албан тушаалтны хууль зөрчсөн талаарх мэдээлэл;
7. Төрийн нууцад хамаарах гадаад бодлого, гадаад эдийн засгийн хүрээнд заасан мэдээллээс бусад архивт хадгалагдаж байгаа болон улс төр, нийгмийн болон бусад шалтгаанаар олон нийтийг хэлмэгдүүлсэн талаарх мэдээлэл зэрэг оржээ.

Шведийн стандарт хамгийн энгийн бөгөөд Хэвлэлийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 2 дугаар бүлгийн 2 дугаар зүйлд заасан албаны баримт бичгийг эдгээр жагсаалтаас бусад ашиг сонирхлыг хамгаалах үүднээс нууцалж болохгүй гэж заасан.

АНУ-д дараах зорилгоор мэдээллийг аль ч тохиолдолд нууцлах, нууцын зэрэглэлд хадгалах, задруулахаас зайлсхийхийг хориглохоор заажээ. Үүнд:

1. Хууль зөрчсөн, үр ашиггүй байдал, захиргааны алдааг нуун дарагдуулах;
2. Хувь хүн, байгууллагыг хүндрэлд оруулахаас сэргийлэх;
3. Өрсөлдөөнийг хязгаарлах;
4. Үндэсний аюулгүй байдлын ашиг сонирхлын үүднээс хамгаалах шаардлагагүй мэдээллийг нийтэд мэдээлэхээс зайлсхийх, хойшлуулах;
5. Үндэсний аюулгүй байдалд тодорхой хамааралгүй шинжлэх ухааны судалгааны суурь мэдээллийг нууцын зэрэглэлд оруулахгүй.⁴⁵

Харин Мексик улсын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нэлээд шинэлэг онцлогтой. Нэгдүгээрт, үндсэн эрхийг ноцтой зөрчсөн, эсхүл хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад шаардлагатай мэдээлэлд хуулийн ямар ч хязгаарлалт хамаарахгүй гэдгийг тодорхой заасан. Учир нь эдгээрийг хязгаарласнаар улс төрийн аллага, үндэстний цөөнхийн хавчлага, хэвлэл мэдээлэлд тавих засгийн газрын хяналт зэрэг асуудалтай холбогдож буй бүх мэдээлэл дэх нийтийн эрх ашгийг бүхэлд нь үгүйсгэнэ гэж үздэг. Мэдээлэл нь үндэсний аюулгүй байдал, эсхүл дээрх хуулийн 13, 14-р зүйлд заасан төрийн бусад ашиг сонирхолд нөлөөлж болзошгүй тохиолдолд ч олон нийтэд мэдээлэх ёстой⁴⁶.

Молдав улсын Төрийн нууцын тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд, мэдээлэл нууцлахыг хориглосон тохиолдлуудыг тодорхой хуульчилжээ. Эдгээр мэдээлэл нь:

- (а) хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн;
 - (б) иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онц байдал, осол, тэдгээрийн үр дагаврын талаарх мэдээлэл, түүнчлэн байгалийн гамшиг болон түүний үр дагаврын талаарх урьдчилсан мэдээлэл;
 - (в) боловсрол, эрүүл мэндийн хамгаалал, экологи, хөдөө аж ахуй, худалдаа, эсхүл хууль зүйн салбарын бодит байдлын талаарх мэдээлэл;
 - (г) эдгээр мэдээллийг ил болгох нь Молдав Улсын аюулгүй байдалд заналхийлэхээргүй бол төрийн эрх баригчид болон албан тушаалтнуудын хууль зөрчсөн тохиолдол болон хууль бус үйлдэл, эс үйлдэхүйн талаарх мэдээлэл;
- нийгэм, эдийн засаг, соёлыг хөгжүүлэх төрийн болон аж үйлдвэрийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлж буй, эсхүл аж ахуйн нэгжүүдийн өрсөлдөөнийг хамааруулж буй тохиолдолд тус тус нууцлахыг хориглосон.

Дүгнэвэл, эдгээр улсад нууцад хамааруулж болохгүй мэдээллийн хүрээг хуульчлан зохицуулсан бөгөөд хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн талаарх мэдээлэл, иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онцгой нөхцөл байдал болон төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль зөрчсөн үйлдлийн талаарх мэдээллийг нууцад хамааруулахгүй байхаар хуульчлахыг зүй ёсны гэж үзэж байна. Нууцад хамаарахгүй мэдээллүүдийг тохиолдол бүрээр нэг бүрчлэн жагсааж хуульчлахаас илүүтэй

⁴⁵ Executive Order 13526 - Classified National Security Information, December 29, 2009, Part 1, Section 1.7

⁴⁶ John M. Ackerman, Mexico's Freedom of Information Law in International Perspective, in Mexico's Right-to-Know Reforms 314,314 (Jonathan Fox et al. eds., 2007) (reference omitted and emphasis added)

нууцлах ерөнхий зарчим болон нууцад хамаарахгүй мэдээллийн хүрээг тогтоож, онцгой тохиолдлуудыг нарийвчлан зохицуулсан гэж хэлж болно.

2.4. Төрийн нууцлалыг хэрэгжүүлэгч субъект

Мэдээллийг нууц гэж үзэхийн өмнө нууцлалыг тогтоох байгууллагын эрх хэмжээ, мэдээлэл нууцлах журмыг захиргааны эрх бүхий байгууллагын зүгээс тодорхой болгох ёстой бөгөөд хувийн зорилгоор мэдээлэл нууцалж болохгүй. Өөрөөр хэлбэл, засаг захиргааны байгууллага өөрийн үзэмжээр мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах замаар төрийн нууцын хүрээг ихэсгэхийг зөвшөөрч болохгүй юм.⁴⁷ Иймээс төрийн нууцыг тогтоох эрх хэмжээг тодорхой болгохоос гадна эрх мэдлийн хязгаарыг зааж нууцад хамааруулах үндэслэлийг тодруулах нь зүйтэй.⁴⁸

Баримт, мэдээллийг нууцад хамааруулахыг шийдэх эрх Швед улсын Засгийн газарт тусгайлан олгогдоогүй бөгөөд уг эрх Риксдаг (Шведийн парламент)-ийн онцгой бүрэн эрхэд харьяалагддаг. Гэсэн ч Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай хуулийн хэд хэдэн заалтад Засгийн газар нэмэлт зохицуулалт гаргах эрхтэй байхаар тусгасан. Ийм зохицуулалтыг Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай журам⁴⁹ -аар зохицуулдаг.

Швед улсад төрийн нууцын зохицуулалтад төрийн байгууллагууд үндсэндээ хамааралтай байдлаар хэрэгждэг. Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн дагуу төв болон орон нутгийн засаг захиргааны шийдвэр гаргах ассамблей, тухайлбал, парламент, мужийн зөвлөлийн болон хотын ассамблей зэрэг байгууллага төрийн байгууллагад хамаардаг. Цаашилбал, хотын захиргаа, мужийн зөвлөлөөс хууль зүйн нөлөө бүхий шийдвэр гаргах боломжтой хязгаарлагдмал хариуцлагатай компани, нөхөрлөл, ашгийн төлөө холбоо, сангууд нь төрийн байгууллагад мөн тооцогддог. Энэ нь төрийн байгууллагын мэдэлд байгаа албаны мэдээлэлтэй танилцах эрхэд холбогдох Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай журам болон Нийтийн мэдээлэл ба нууцын тухай хуулийн хэрэгжилтэд аль алинд нь хамаарна.

Словени болон Хойд Македон улсад Үндэсний ассамблейн дарга, Ерөнхийлөгч, сайд нар гэх мэт төрийн өндөр албан тушаалтнууд болон тэдгээрээс эрх олгосон хүмүүс мэдээллийг “маш нууц” ангилалд хамааруулах эрхтэй. Харин Япон Улсад Ерөнхий сайд нийтэд ил болоогүй, хуульд заасан зөвшөөрөлгүйгээр задруулсан тохиолдолд Япон Улсын үндэсний аюулгүй байдалд ноцтой хохирол учруулах эрсдэлтэй гэсэн үндэслэлээр нууцлан хадгалах шаардлагатай мэдээллийг тусгайлан тодорхойлсон нууц (Specially Designated Secrets)-д тооцох эрхтэй.

Түүнчлэн төрийн өндөр албан тушаалтнаас гадна мэдээллийг нууцад хамааруулах эрх мэдлийг төрийн байгууллагад шилжүүлэх замаар мэдээллийг нууцалж болдог. Бүгд Найрамдах Чех Улсын нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийн хамгаалалтад хяналт тавих үндсэн байгууллага нь Үндэсний аюулгүй байдлын газар (Národní bezpečnostní úřad) юм. Уг байгууллага нь нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг хадгалах, хамгаалах, танилцах эрх олгох болон түдгэлзүүлэх зэрэг чиг үүрэгтэй бие даасан байгууллага бөгөөд үндэсний аюулгүй байдлын дүрэм журмын хэрэгжилтийг хангаж ажилладаг. Мөн нууц мэдээллийн жагсаалтын саналыг боловсруулж Засгийн газарт өргөн мэдүүлдэг. Үүний дагуу нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийн жагсаалтыг хуульд заасан зэрэглэлийн хүрээнд Засгийн газраас тогтоол гарган баталдаг байна.⁵⁰

Хорват нь Европын холбооны загвараар нууцын зэрэглэлийг тогтоосон улс бөгөөд “онц чухал нууц” болон “маш нууц” зэрэглэлтэй мэдээллийг Ерөнхийлөгч, Парламентын дарга, Ерөнхий сайд, сайд нар, Улсын Ерөнхий прокурор, Зэвсэгт хүчний дарга нар, Аюулгүй байдлын хамгаалал, тагнуулын тогтолцооны эрх бүхий байгууллагын дарга нар болон эдгээр албан тушаалтнаас эрх хүлээн авсан

⁴⁷ Akıllıoğlu, Tekin, Yönetimde Açıklık – Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı (Openness – Secrecy in Administration and Freedom of Information), I. Ulusal Gdare Hukuku Kongresi (1-4 Mayıs 1990), Gkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara 1990, p. 808.

⁴⁸ Özek, Çetin, Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına (From Freedom of Press to Right to Information), Gstanbul 1999, pp. 66-67.

⁴⁹ Public Access to Information and Secrecy Ordinance, Swedish Code of Statutes 2009:641.

⁵⁰ Czech Republic Act N. 412 of 21 September 2005 on the Protection of Classified Information, Section 139 para 1.

этгээд тогтоодог бол, эдгээрээс бусад төрийн эрх бүхий байгууллагын дарга нар “нууц” болон “хязгаарлалт бүхий” зэрэглэлтэй мэдээллийг тогтоох эрхтэй.⁵¹

Нууцалсан мэдээллийн хүчин төгөлдөр эсэхийг баталгаажуулах урьдчилсан нөхцөл болдог утгаараа тухайн мэдээллийг хэн, хэрхэн нууцалж байгаа талаарх мэдээлэл угтаа хэзээ ч нууцын зэрэглэлд хамаарч болохгүй гэж үздэг. Судлагдсан орнуудын хувьд мэдээллийг нууцад хамааруулах субъект тодорхой бөгөөд төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг аль болох цөөн этгээд мэдэх эрхтэй байх хандлагыг баримталж байна.

⁵¹ Data Secrecy Act 2007, Croatia, Art 13, Холбоос: <https://www.uvns.hr/UserDocsImages/en/dokumenti/info-security/Data-Secrecy-Act.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

III. АЛБАНЫ МЭДЭЭЛЭЛ БА АЛБАНЫ НУУЦ

3.1. Албаны мэдээлэл ба албаны нууцын ойлголт

Сингапур⁵², Молдав⁵³, Их Британи⁵⁴, Малайз⁵⁵, Эстони, Герман, Япон, Солонгос зэрэг улсын төрийн нууцын хууль тогтоомжид "албаны нууц" гэх ойлголт тусгагдаагүй байна. Эстони, Герман, Солонгос, Швед улсын мэдээллийн ил тод байдлын тухай хууль тогтоомжид "албаны мэдээлэл" гэх ойлголт тусгагдсантай холбогдуулан тэдгээр улсын хууль тогтоомжийг харьцуулан судалж үзье.

Бүгд Найрамдах Эстони Улс

Бүгд Найрамдах Эстони Улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хууль⁵⁶-ийн 34 дүгээр зүйлд "Хязгаарлалттай мэдээлэл (Restricted information)"-ийн талаар тусгажээ.

§34. Хязгаарлалттай мэдээлэл

- | |
|---|
| (1) Хязгаарлалттай мэдээлэл гэдэгт хуульд заасан үндэслэл, журмын дагуу түүнтэй танилцах эрхийг /right to assess/ хязгаарласан мэдээллийг ойлгоно. |
| (2) Энэхүү хуулийн дагуу төрийн агентлагийн дарга нь дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан мэдээллийг хязгаарлалттай мэдээлэлд тооцож, түүнтэй танилцах эрхийг хязгаарлаж болно. |

Тус хуулийн зорилго нь нээлттэй төр, хууль дээдлэх ёс, ардчилсан ёсны зарчмын дагуу олон нийт болон иргэд, олон нийтийн зориулалтаар мэдээлэл авах эрхийг хангах, нийтийн албаны чиг үүргийн гүйцэтгэлийг хянах боломжийг нийтэд олгоход чиглэсэн. Эстони улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлд тус хуулийн үйлчлэх хүрээг тодорхойлж, дараах харилцааг зохицуулна гэж заажээ. Үүнд:

1. Нийтийн мэдээллийг⁵⁷ олж авах, дахин ашиглах арга, процесс, нөхцөл болон мэдээлэлтэй танилцах эрх олгохоос татгалзах үндэслэл;
2. Бусад хууль тогтоомжоор зохицуулагдаагүй хязгаарлалттай нийтийн мэдээлэл болон түүнтэй танилцах эрх олгох процесс;
3. Мэдээллийн сан үүсгэх, удирдах үндэслэл болон түүнд тавих хяналт;
4. Мэдээлэлтэй танилцах эрх олгох байгууллагад тавих төрийн хяналтын процесс.

Гэвч төрийн нууц болон гадаад улсын нууцын харилцаанд, түүнчлэн архивын хууль тогтоомжийн дагуу улсын архив дахь мэдээлэлтэй танилцах болон олон улсын гэрээнд заасан тусгай журмын дагуу мэдээллийн эрхийг хязгаарлах, эсхүл эрх олгох тохиолдолд дээрх хууль үйлчлэхгүй юм.⁵⁸ Өөрөөр хэлбэл, дээр дурдсанаас бусад нийтийн мэдээллийн ил тод байдлыг хангах болон иргэний мэдээлэл авах эрхийг хангахад уг хууль үйлчилнэ.

Нийтийн мэдээлэл авах иргэний эрхийг хуульд заасан үндэслэлээр хязгаарлах тохиолдол бий. Тодруулбал, төрийн байгууллага хуулиар тогтоосон хүрээнд өөрийн дотоод хэрэгцээнд зориулагдах зарим агуулга бүхий мэдээллийг хязгаарлаж болно. Гэвч ийнхүү хязгаарлагдсан мэдээлэл нь нууцад тооцогдохгүй. Өөрөөр хэлбэл, мэдээллийг нууцлах болон нийтийн мэдээллийг зарим тохиолдолд хязгаарлах гэдэг нь ялгаатай ойлголт юм. Ийнхүү хязгаарлаж болох мэдээллийг "restricted information" буюу "хязгаарлалттай мэдээлэл" гэж тодорхойлсон байна.

⁵² Singapore, Official Secrets Act, Холбоос: <https://sso.agc.gov.sg/act/osa1935#pr1>- Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

⁵³ Law on State Secrets, Холбоос: <https://www.lawyer-moldova.com/2012/12/law-on-state-secrets.html>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

⁵⁴ Official Secrets Act 1989, Холбоос: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/4>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

⁵⁵ Official Secrets Act 1972, Холбоос: http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/osa1972156/, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

⁵⁶ Public information of act, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

⁵⁷ 3. Public information (1) Public information (hereinafter *information*) is information which is recorded and documented in any manner and on any medium and which is obtained or created upon performance of public duties provided by law or legislation issued on the basis thereof.

⁵⁸ Public information of act, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

Холбооны Бүгд Найрамдах Герман Улс

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (The Federal Freedom of Information Act) 2006 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн бөгөөд үүнээс өмнө холбооны төрийн байгууллагын мэдээллийг "албаны нууц" гэж үзэх зарчим үйлчилдэг байв.⁵⁹ Тус хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.1 дэх хэсэгт дараах зохицуулалтыг тодорхойлжээ. Үүнд:

Хүн бүр энэ хуульд заасны дагуу Холбооны Засгийн газраас "албаны мэдээлэл" авах (танилцах) эрхтэй.

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль нь төрийн байгууллага болон нийтийн эрх зүйн этгээдийн чиг үүргийг хэрэгжүүлж буй бусад байгууллагын мэдээллийн ил тод байдлыг хангах, тэдгээртэй танилцах хүсэлт гаргах, уг хүсэлтийг шийдвэрлэх эрх зүйн үндэслэл болон холбогдох процессыг зохицуулжээ. Тус хууль дараах харилцаанд үйлчлэхгүй. Үүнд:

1. Задруулсан тохиолдолд дараах харилцаанд хохирол учруулж болзошгүй тохиолдол:
 - а) олон улсын харилцаа;
 - б) батлан хамгаалах болон Холбооны Зэвсэгт хүчний бусад аюулгүй байдал;
 - в) дотоод болон гадаад аюулгүй байдал;
 - г) санхүү, өрсөлдөөн, зохицуулагч байгууллагын хяналт, шалгалт;
 - д) гадаад санхүүгийн хяналтын асуудал;
 - е) хууль бус гадаад худалдаанаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ;
- ж) шүүх ажиллагааны явц, шударга шүүхээр шүүлгэх эрх, эсхүл эрүү, захиргааны болон зөрчлийн хэргийг мөрдөн шалгах ажиллагаа;
2. Задруулсан тохиолдолд олон нийтийн аюулгүй байдалд хохирол учруулж болзошгүй тохиолдол;
3. Дараах тохиолдолд, түүнд заасан хугацаагаар:
 - а) олон улсын хэлэлцээрийн дагуу нууцлах шаардлагатай;
 - б) эрх бүхий байгууллагын хоорондын зөвшилцлөөр шийдвэрлэсэн бол;
4. Нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг хамгаалах тухай хууль тогтоомж, захиргааны ерөнхий журмын дагуу тухайн мэдээллийг нууцлах ёстой эсхүл тухайн мэдээлэл нь мэргэжлийн болон тусгай нууцад хамаарах бол;
5. Төрийн өөр байгууллагаас түр хугацаагаар шилжүүлэн авсан, тухайн байгууллагын өөрийн хэрэгт хамаарахгүй мэдээлэл;
6. Мэдээллийг задруулбал Холбооны Засгийн газрын худалдаа, арилжаа, санхүүгийн ашиг сонирхол, нийгмийн даатгалын байгууллагын эдийн засгийн ашиг сонирхолд хохирол учруулж болзошгүй тохиолдол;
7. Мэдээлэлд нэвтрэх хүсэлт гаргах үед гуравдагч этгээдийн нууцыг хадгалах үүрэг хэвээр байгаа тохиолдол;
8. Холбооны Засгийн газрын Аюулгүй байдлын шалгалтын (Security Clearance Check Act (SÜG) тухай хуулийн 10 дугаар зүйлд заасан чиг үүргийг гүйцэтгэдэг тагнуулын байгууллага болон бусад байгууллагатай холбоотой мэдээлэл.

⁵⁹ Freedom of information and transparency in Germany, Article 2.2, Холбоо: https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Informationsfreiheit_en.pdf, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

Шведийн Хант Улс

Мэдээллийн ил тод байдал нь Швед улсын төрийн үндсэн зарчмын нэг юм. Мэдээллийн ил тод байдлыг хязгаарлах үндэслэлийг Нийтийн мэдээлэл болон нууцын тухай хууль (Public Access to Information and Secrecy Act)-аар зохицуулдаг. Тус хуулийн 2 дугаар зүйлд “албаны мэдээлэл” (“official document”)-ийг тодорхойлсны дагуу, дараах шинжийг агуулсан мэдээллийг албаны мэдээлэл гэж үзнэ. Үүнд:⁶¹

1. Төрийн байгууллагын мэдэлд байх (held by a public authority);
2. Тусгай журмын дагуу дээрх эрх бүхий байгууллагаас хүлээн авсан буюу боловсруулсан.

Иргэн албаны мэдээлэлтэй танилцах эрхтэй ч хоёр хязгаарлалт тавигддаг. Нэгдүгээрт, батлагдаагүй буюу шийдвэрлэх явцад байгаа аливаа шийдвэр, баримт бичгийн төсөл, хоёрдугаарт, нууцад хамаарах мэдээллийн хүрээнд мэдээлэл авах эрх хязгаарлагдана.⁶²

Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

БНСУ-ын Албаны мэдээллийг ил болгох тухай хууль (Official information disclosure act)-аар албаны мэдээллийн нууцлал ба ил болгох харилцааг зохицуулж байна. Уг хуулийн зорилго нь төрийн байгууллагын мэдэлд хадгалагдаж байгаа

61 Public access to information and secrecy, Холбоос: <https://www.government.se/contentassets/2ca7601373824c8395fc1f38516e6e03/public-access-to-information-and-secrecy.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11. 62 Мөн тэнд.

мэдээллийн ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн. Гэхдээ тус хуульд “албаны мэдээлэл” гэсэн нэр томьёо байхгүй.

Дээрх улсуудын жишгээс үзвэл, “албаны нууц” гэх ойлголтыг хуульчлаагүй бөгөөд төрийн нууцын тухай хууль тогтоомжид мөн албаны нууцтай холбоотой зохицуулалт тусгаагүй байна. Гэвч нийтийн мэдээллийн тухай буюу мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжоор албаны мэдээллийг тодорхойлж, түүнийг ил болгох харилцааг зохицуулж байна. Харин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудад “албаны нууц” гэсэн ойлголт төрийн нууцаас тусдаа ангилал болж хуульчлагдсан байдаг. Тухайлбал, Узбекистан улсын нууц мэдээлэл нь төрийн, цэргийн болон албаны нууцад хуваагддаг. “Албаны нууц гэдэг нь задруулбал тухайн улсын ашиг сонирхолд харшилж болзошгүй, судалгаа, технологи, үйлдвэрлэл, удирдлагатай холбоотой мэдээлэл”⁶⁰-ийг ойлгоно. Киргизстан улс нууцлалын хувьд Узбекистан улстай адилхан ангилалтай бөгөөд Төрийн нууцыг хамгаалах тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд зааснаар “албаны нууц гэдэг нь задруулбал Киргизстан Улсын батлан хамгаалах чадавх, аюулгүй байдал, эдийн засгийн болон улс төрийн ашиг сонирхолд сөргөөр нөлөөлөх мэдээлэл” байна.

Литва улсын Төрийн болон албаны нууцын тухай хуульд “Албаны нууц гэж энэ хуульд заасан журмын дагуу нууцлагдсан, задруулах, үрэгдүүлэх тохиолдолд төр, түүний институцийн ашиг сонирхолд хохирол учруулах, эсхүл төрийн нууцад хамаарах мэдээллийг задруулах болон хүний эрүүл мэндэд аюул учруулах урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлж болзошгүй улс төр, цэрэг, тагнуул, эдийн засаг, хууль сахиулах, боловсрол, шинжлэх ухаан, техникийн болон бусад мэдээллийг хэлнэ.”⁶¹ гэж хуульчилжээ. Харин Чех, Унгар, Македон улсын хуулиудад төрийн болон албаны нууцын ангилал нь өнгөрсөн хугацааны дэглэмийн илрэл болж, хэлбэрийн төдий дурдагдсан байдаг.⁶² Жишээ нь, Чех улсын Нууц мэдээллийг хамгаалах тухай хуульд “Одоо мөрдөгдөж буй хууль тогтоомжид “нууц мэдээлэл”, “төрийн болон албаны нууц гэж тусгасан бол энэ хуульд заасны дагуу нууцын зэрэглэлтэй мэдээллийг ойлгоно.” гэж шилжилтийн зохицуулалтыг хуульчилсан байна. Мөн Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөлийн гишүүн орнуудын Төрийн нууцын тухай загвар хуульд улсын нууцыг төрийн болон албаны нууц гэж

⁶⁰ Memorandum on the Law of the Republic of Uzbekistan on “Protection of the State Secrets” By Article 19, Global Campaign for Free Expression, June 2004, p.4, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/ documents/3/5/35412.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11

⁶¹ Law on State Secrets and Official Secrets, Art 3, Холбоос: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.461671>

⁶² Classified Information A review of current legislation across 15 countries & the EU, p.33, Холбоос: <https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911-Classified-Information.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

ангилсан бөгөөд “албаны нууц” (служебная тайна) гэсэн ойлголтод албан хэрэгцээгээр хязгаарлагдсан, задруулж, үрэгдүүлснээр төрийн байгууллага болон төрд хохирол учруулж болзошгүй төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээний мэдээллийг хамааруулж байна.

Эдгээрээс албаны нууцыг хамгаалах ашиг сонирхол төр, түүний байгууллагад байх нь нийтлэг боловч Молдав улсын Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн төсөлд үндэсний аюулгүй байдалд хамааралгүй албаны нууцын ойлголт тусгагдсанд Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа ба хөгжлийн байгууллага шүүмжлэлтэй хандсан. Хуулийн төсөлд албаны нууц нь “...задруулбал, хэдий төрийн байгууллага болон төрд хохирол учруулахуйц...” гэж тусгагдсан ч эдгээрт хамаарах мэдээллийн шалгуур тодорхойгүй бөгөөд нууцын зэрэглэлд оруулах мэдээллийг төрийн байгууллагын дарга нар олон нийтийн саналгыг тусгахгүйгээр тодорхойлдог нь шүүмжлэл дагуулжээ.⁶³

Албаны нууцын ойлголт нь хэдий ЗХУ-ын нууцын тогтолцооны тод илрэл боловч коммунист дэглэм хэрэгжүүлж байгаагүй зарим улс, тухайлбал Их Британи, Энэтхэг, Сингапур зэрэг улс Албаны нууцын тухай хуультай. Гэсэн ч эдгээр улсын хуульд албаны нууцыг тодорхойлоогүй байна. Жишээ нь, Их Британи 1989 оны Албаны нууцын тухай хуульдаа, төрийн албан хаагчд албаны мэдээллийг зургаан тодорхой ангилалд хууль бусаар задруулахтай холбоотой гэмт хэргийг хуульчилсан байгаагаас албаны нууцын ойлголт нь коммунист дэглэм хэрэгжиж байсан орнуудаас өөр агуулгатайг илэрхийлж байна.⁶⁴

Дүгнэвэл, албаны нууц гэх ойлголт нь ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан орнуудад ихэвчлэн хадгалагдан үлдсэн байх бөгөөд зарим улсад төрийн нууцаас тусдаа зохицуулагдсан байдаг бол, зарим улсад хэлбэрийн төдий хуульчлагджээ. Харин судлан үзсэн дээрх орнуудын хувьд “албаны нууц” хэмээх ойлголтод хамаарах хохирлын шалгуур нь төрийн ашиг сонирхол байгаа нийтлэг тал ажиглагдлаа. Энэ нь дөрвөн шатлалт нууцын ангилалтай орнуудын төрийн нууцад агуулгын хувьд хамаарах тул зарим улс албаны болон төрийн нууцыг ялгаж авч үздэггүй байна.

3.2 Албаны мэдээллийн хүрээ

Эстони улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хуульд хязгаарлалттай мэдээлэлд тооцох үндэслэлийг тогтоожээ. Үүнд.

§ 35. Мэдээллийг дотоод мэдээлэлд тооцох үндэслэл

(1) Мэдээлэл эзэмшигч нь дараах үндэслэлээр мэдээллийг дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан мэдээлэлд тооцож болно:

- Зөрчлийн болон Эрүүгийн хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуульд заасны дагуу ил болгох ёстой мэдээллээс бусад эрүүгийн болон зөрчлийн хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагааны явцад цуглуулсан мэдээлэл;
- Шийдвэр хүчин төгөлдөр болох хүртэл төрийн хяналт шалгалтын явцад гаргасан цуглуулсан мэдээлэл;
- Задруулах нь улсын гадаад харилцаанд хохирол учруулж болзошгүй мэдээлэл;
- Төрийн нууц, эсхүл гадаад харилцааны нууцад хамаарахгүй бол батлан хамгаалах хүчний зэвсэг, техник хэрэгслийн тоо хэмжээг тусгасан мэдээлэл;
- Дайчилгаа, бэлэн байдлыг тогтоосон, эсхүл нэмэгдүүлсэн тохиолдолд Зэвсэгт хүчний мэдэлд шилжүүлэх улсын хөрөнгийн талаарх мэдээлэл;
- Хэрэв мэдээллийг задруулсан нь гэмт хэргийг илрүүлэхэд саад учруулах, гэмт хэрэг үйлдэхэд туслахаар бол цагдаагийн байгууллагаас үйл ажиллагаандаа ашигласан арга, тактикийн талаарх мэдээлэл;

- Төрийн нууцад хамаарахгүй, гадаад улсын нууцад хамааруулаагүй бол цагдаагийн байгууллагаас зэвсэг, хэрэгслийн тоо хэмжээний талаарх мэдээлэл;
- Улсын батлан хамгаалах үүргийн талаарх мэдээлэл;
- Мэдээллийг задруулснаар соёлын өвийн хамгаалалтад байгаа эд зүйлс, музейн цуглуулгад хамаарах музейн эд зүйлсэд аюул учруулах мэдээлэл;

⁶³ David Banisar, OECD, Comments on the Moldovan Draft Law on State and Official Secrets, September 2005, p.10, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/16548.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

⁶⁴ Rosamund Thomas, Espionage and Secrecy: The Official Secrets Acts 1911-1989 of the United Kingdom (Routledge 1991)

- Мэдээллийг задруулснаар дархан цаазат газар, хамгаалагдсан амьтад, тэдгээрийн амьдрах хамгаалахад аюул учруулах мэдээлэл;
- Батлах хамгаалах систем, батлах хамгаалах байгууллага эсхүл батлах хамгаалах арга хэрэгсэл тодорхойлсон мэдээлэл;
- Хэрэв тухайн мэдээллийг задруулах нь мэдээлэл эзэмшигчийн ашиг сонирхлыг хөндөх, эсхүл хэтгээдтэй байгуулсан гэрээнд тухайн мэдээллийг дотоод гэж ангилахаар заасан бол техникийн шийдлүүдийн талаарх мэдээлэл;
- Хувь хүний мэдээлэл;
- Хүний хувийн мэдээллийг агуулсан мэдээлэл, хэрэв уг мэдээлэлтэй танилцах боломж олгох нь өгөгдлийн субъектийн хувийн халдашгүй байдлыг ноцтой зөрчсөн тохиолдолд;
- Хувийн амьдралын талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг агуулсан мэдээлэл;
- Нийгмийн тусламж, үйлчилгээ авах хүсэлтийн талаарх мэдээлэл;
- Хүний сэтгэл санааны болон бие махбодын өвчин эмгэгийн талаарх мэдээлэл;
- Татварын өртэй холбоотой мэдээллээс бусад тохиолдолд татвар ногдуулах явцад хувь хүний мэдээлэл цуглуулсан мэдээлэл;
- Задруулах нь бизнесийн нууцыг зөрчиж болзошгүй мэдээлэл;
- Байгууллагын дарга батлахаас өмнө дотоод аудитын тайлан;
- Үйл ажиллагааны тасралтгүй байдлын төлөвлөгөөтэй амин чухал холбоотой үйлчилгээ, мэдээлэл эрсдэлийн үнэлгээ;
- Хуульд заасан бусад мэдээлэл.

Үүнээс гадна хуулийн төсөл, түүний дагалдах баримт бичгийг болон шүүхийн шийдвэр гаргах хүртэл иргэний хэрэг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд оролцож буй төрийн байгууллагад хохирол учруулж болох мэдээллийг дотоод мэдээлэлд хамааруулах шийдвэр гаргаж болохоор тусгажээ.⁶⁵ Харин байгууллагын шийдвэр, судалгаа, тайлангийн төслийг нээлттэй байлгахад заасан.

Түүнчлэн дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан мэдээлэлд тооцож болохгүй мэдээллийн жагсаалт гаргажээ. Үүнд:

§ 36. Дотоод мэдээлэлд тооцохыг хориглох мэдээлэл

(1) Мэдээллийг эзэмшигч нь дараах мэдээллийг дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан мэдээлэлд тооцохыг хориглоно:

- Нийтийн санал асуулгын дүн;
- Ерөнхий статистик судалгаа;
- Нийгэм, эдийн засгийн таамаглал;
- Хүрээлэн буй орчны төлөв байдлын талаарх мэдэгдэл;

- Мэдээлэл эзэмшигчийн ажил үүргийн гүйцэтгэлийн чанар, удирдлагын алдааны талаарх мэдээлэл эзэмшигчийн ажил, ажилтай холбоотой үр дүнгийн талаарх тайлан;
- Задруулснаар мэдээллийн субъектийн хувийн амьдралын халдашгүй байдлыг зөрчихөөс тохиолдолд төрийн болон орон нутгийн захиргааны албан тушаалтан, хуулийн этгээд, төрийн үйлчилгээ эрхэлж буй хуулийн этгээд, хувь хүний нэр хүндэд (reputation) халдсан мэдээлэл;
- Хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалахтай холбоотой бараа, үйлчилгээний чанарын талаарх мэдээлэл;
- Тухайн мэдээллийг задруулах нь улсын батлан хамгаалах, үндэсний аюулгүй байдлыг хангах зорилгоор заналхийлэхээс бусад тохиолдолд муж, орон нутгийн засаг захиргаанаас явуулсан, эсхүл тэд захиалгаар хийсэн судалгаа, шинжилгээний үр дүн;

⁶⁵ Public information of act, Article 35.2, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

- Төр, орон нутгийн засаг захиргаа, хуулийн этгээдийн төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, төсвөө цалин, нөхөн олговортой холбоотой баримт бичиг;
- Мэдээлэл эзэмшигчийн эд хөрөнгийн үүргийн талаарх мэдээлэл;
- Мэдээлэл эзэмшигчийн өмч, эд хөрөнгийн талаарх мэдээлэл;
- Төрийн хяналт, хяналтын журмаар буюу сахилгын журмаар гаргасан хууль тогтоомж, хүчин төгөлдөр болсон тушаал, шийтгэлтэй холбоотой шийдвэрийн мэдээлэл.

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (The Federal Freedom of Information Act)-д тус хууль үйлчлэхгүй байх хэд хэдэн онцгой тохиолдлыг тусгасан. Тухайлбал, хүний хувийн мэдээлэл, бизнес буюу арилжааны байгууллагын нууц, үндэсний аюулгүй байдал, нийтийн аюулгүй байдалд холбогдох төрийн нууц болон хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын явц дахь мэдээлэл зэргийг нэрлэж болно.⁶⁶

ХБНГУ-д төрийн байгууллагын шийдвэр, дагалдах бичиг баримтын төсөлтэй танилцах хүсэлтэд тухай байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд саад учруулахаас зайлсхийх үүднээс татгалзаж болохоор тусгасан. Хувь хүний нууц болон бизнесийн нууцтай холбоотой мэдээллийг гагцхүү мэдээллийн эзний зөвшөөрөлтэйгөөр ил болгож болно. Өөрөөр хэлбэл, дээрх тохиолдлуудаас шалтгаалан иргэний мэдээлэл авах хүсэлтэд татгалзах боломжтой.

Швед улсын Мэдээллийн эрх чөлөөний акт (Freedom of the Press Act)-д албан мэдээллийг авах эрх хязгаарлах үндэслэлийг тусгасан. Үүнд:

1. Үндэсний аюулгүй байдал, эсхүл Швед улсын гадаад улс болон олон улсын байгууллагатай харилцах харилцаа;
2. Шведийн төсвийн бодлого, мөнгөний бодлого эсвэл гадаад валютын бодлого;
3. Төрийн байгууллагын хяналт шалгалт болон бусад хяналтын үйл ажиллагаа;
4. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ;
5. Нийтийн эдийн засгийн ашиг сонирхол;
6. Хувь хүн, хуулийн этгээдийн хувийн болон санхүүгийн байдлыг хамгаалах;
7. Амьтан, ургамлын төрөл зүйлийг хамгаалах асуудал зэрэг багтана.

Тухайн мэдээллийн нууцлалд хамаарах хэсгээс бусад мэдээллийг нийтэд

ил тод байлгах шаардлага тавигддаг. Мэдээллийг авах хүсэлтэй иргэн холбогдох байгууллагад хандана. Хүсэлтэд нэн даруй хариу өгөх ёстой бөгөөд нууцлалтай мэдээлэл агуулагдаж байгаа эсэхийг шалгах зорилгоор хугацааг хойшлуулж болно. Төлбөртэйгөөр мэдээллийг хуулбарлан авах боломжтой.

БНСУ-ын Албан мэдээллийг ил болгох тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд зааснаар дараах мэдээллийг задруулах харилцаанд тус хууль үйлчлэхгүй. Үүнд:

1. Нууц мэдээлэлд хамаарах мэдээлэл эсвэл бусад хууль тогтоомжийн дагуу задруулахыг хориглосон мэдээлэл;
2. Задруулсан тохиолдолд үндэсний аюулгүй байдал, үндэсний батлан хамгаалах, нэгдмэл байдал, дипломат харилцаа зэрэгтэй холбоотой, үндэсний ашиг сонирхолд ноцтой хохирол учруулах магадлалтай мэдээлэл;
3. Задруулсан тохиолдолд хүний амь нас, бие махбодын аюулгүй байдал, эд хөрөнгийг хамгаалахад ноцтой саад учруулж болзошгүй мэдээлэл;
4. Задруулсан тохиолдолд шүүгдэгчийн шударгаар шүүлгэх эрх зөрчигдөх, эсхүл хуульд заасан үүргээ биелүүлэхэд ихээхэн саад учруулж болох шүүх хуралдааны явц, гэмт хэргээс урьдчилан

⁶⁶ Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government, Холбоос: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/englisch_ifg.html#p0013, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11

сэргийлэх, мөрдөн байцаах, ял оногдуулах, шийдвэр биелүүлэх, цагаатгах зэрэгтэй холбоотой мэдээлэл;

5. Задруулсан тохиолдолд чиг үүрэг, судалгаа шинжилгээ, хөгжил дэвшилд саад учруулж болзошгүй, боловсруулалтын шатанд буй аудит, хяналт, шалгалт, туршилт, дүрэм журам, тендерийн гэрээ, технологийн хөгжил, боловсон хүчний менежменттэй холбоотой мэдээлэл;

6. Хуульд заасан хувь хүний нууцтай холбоотой мэдээлэл;

7. Задруулсан тохиолдолд хохирол учруулж болох компани, хувь хүн, байгууллагын бизнес, менежментийн нууц;

8. Задруулсан тохиолдолд тодорхой бүлэг этгээдэд давуу болон сул тал үүсгэх, үл хөдлөх хөрөнгийн зах зээлд нөлөө үзүүлэх байдлаас шалтгаалан тодорхой этгээдэд давуу болон сул тал бий болгох магадлалтай мэдээлэл.

Албан мэдээллийг ил болгох тухай хуулийн 11 дүгээр зүйлд заасны дагуу мэдээлэл авах иргэний хүсэлтийг 10 хоногийн дотор шийдвэрлэнэ. Дээр дурдсан улс орнуудад албаны мэдээллийг хуульд заасан тохиолдолд хязгаарлаж болохоор зохицуулсан байна. Нийтийн мэдээллийн болон мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль тогтоомжид мэдээллийг хязгаарлаж болох тохиолдлуудыг тухайлан заасан. Дотоод хэрэгцээний ангилалд хамруулах болон тийн хязгаарлаж болохгүй мэдээллийн ангиллыг Эстони улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хуульд тусгажээ. Хязгаарлаж болох мэдээллийн ангилалд улс бүр харилцан адилгүй мэдээллийг хамруулсан байх боловч хувь хүний хувийн мэдээлэл болон бизнесийн нууцлалд хамаарах мэдээлэл авах тухай хүсэлтэд татгалзаж болох зохицуулалт хийсэн. Харин тухайн хувь хүн, хуулийн этгээдийн зөвшөөрлөөр дээр дурдсан мэдээлэлтэй танилцах эрхийг олгож болно.

3.3. Албаны мэдээллийг тогтоох байгууллага

Эстони улсын Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн 41 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар тухайн байгууллагын дарга аливаа мэдээллийг дотоод мэдээлэлд хамруулах шийдвэр гаргана. Энэ хууль болон бусад хуулийг үндэслэж дотоод мэдээллийн жагсаалтыг гаргасан байхыг шаардах бөгөөд тус жагсаалтыг баримталсны үндсэн дээр иргэний хүсэлтийг шийдвэрлэх үүрэгтэй. Мэдээллийг “дотоод” гэж ангилсан мэдээлэл эзэмшигч нь тухайн мэдээллийг дамжуулсан этгээдэд тухайн мэдээллийг дотоод гэж ангилсан талаар нэн даруй мэдэгдэх үүрэгтэй. Түүнчлэн тус байгууллагаас иргэний мэдээлэл авах хүсэлтэд дурдагдсан мэдээлэл нь хязгаарлагдсан дотоод мэдээлэл гэсэн үндэслэлээр мэдээлэл өгөхөөс татгалзаж болох бөгөөд энэ тухай 5 хоногийн дотор мэдэгдэх үүрэгтэй. Мэдээлэл эзэмшигч нь мэдээллийг хязгаарласнаар нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдөж байна гэж үзвэл дотоод мэдээллийг ил болгох үүрэгтэй⁶⁷. Мөн дотоод мэдээлэлтэй танилцах эрх олгох нь үндэсний болон нийтийн ашиг сонирхлыг хөндөхгүй гэж үзвэл тухайн байгууллагын удирдлага ямар ч тохиолдолд дотоод мэдээлэлтэй танилцах эрхийг гуравдагч этгээдэд олгох эрхтэй. Төрийн болон орон нутгийн байгууллагын албан хаагчид ажил үүргийн шаардлагаар аливаа бусад байгууллагын дотоод мэдээлэлтэй танилцаж болно.

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль (The Federal Freedom of Information Act)-ийн 7 дугаар зүйлд “Мэдээлэл авах тухай хүсэлтийг тухайн мэдээллийг захирах эрхтэй байгууллага шийдвэрлэнэ” гэжээ. Хүсэлтийг 30 хоногийн дотор шийдвэрлэх журамтай. 50-аас дээш иргэн нэг төрлийн мэдээлэл авахаар хүсэлт гаргасан тохиолдолд Захиргааны процессын тухай хуульд заасны дагуу нийтэд буюу албан ёсны сонин хэвлэлээр дамжуулж мэдээллийг нийтэлнэ. Мэдээлэл авах хүсэлтийг шийдвэрлэхэд гуравдагч этгээдийн эрх ашиг хөндөгдөнө гэж үзвэл тайлбар өгөх 30 хоногийн хугацаа түүнд олгоно. Дээрх хүсэлттэй холбоотой шийдвэрийг бичгээр гаргаж, мөн гуравдагч этгээдэд мэдэгдэнэ.

⁶⁷ Public information of act, Article 38, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

Швед улсад төрийн байгууллага нь боловсруулсан болон хүлээн авсан мэдээллийг бүртгэнэ. Гэвч дараах мэдээллийг бүртгэхгүй байж болно. Үүнд:⁶⁸

1. Байгууллагын үйл ажиллагаанд бага ач холбогдолтой;
2. Нууц мэдээлэл агуулаагүй;
3. Олон тооны төрийн байгууллагад байдаг буюу мэдэлд байдаг;
4. Засгийн газрын тогтоолоор нууцаас гаргасан мэдээлэл багтана.

Гэвч нууц мэдээллийн жагсаалтыг дээрх мэдээллийн жагсаалт, бүртгэлээс тусад нь гаргасан байхыг шаарддаг.

Солонгос улсын Албаны мэдээллийг ил болгох тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлийн 3 дахь хэсэгт "Төрийн байгууллага нь задруулахгүй байх мэдээллийн хамрах хүрээний нарийвчилсан шалгуурыг дээр дурдсан заалт тус бүрийн хүрээнд тухайн төрийн байгууллагын холбогдох үйл ажиллагааны онцлогийг харгалзан тогтоож, нийтэд мэдээлнэ" гэж заасан.

Дээр судалсан байдлаас дүгнэвэл, аль ч улсад иргэний албаны мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хуульд зааснаас бусад тохиолдолд хязгаарлахыг хориглож, мэдээлэлтэй танилцах хүсэлтийг хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлэхээр зохицуулжээ. Швед улсад иргэний хүсэлтийг бүртгэх зохицуулалт тусгагдсан нь бас чухал ач холбогдолтой юм. Эстони болон Швед улсад дотоод хэрэгцээний буюу хязгаарлалттай албан мэдээллийн жагсаалтыг байгууллагын удирдлага хуульд заасан хүрээг баримтлан тодорхойлохоор тусгажээ. Гэхдээ ийнхүү дотоод хэрэгцээнд зориулсан мэдээллийн жагсаалтад оруулснаар тухайн мэдээллийг нууцалсан гэж үзэхгүй бөгөөд хуульд заасан шаардлага хангасан этгээдэд танилцах эрх олгох, эсхүл хэсэгчлэн танилцуулах боломжтой.

3.4. Гомдол хянан шийдвэрлэх ажиллагаа

ХБНГУ-ын Мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 12 дугаар зүйлд зааснаар мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн этгээд Мэдээллийн эрх чөлөөний Холбооны комиссарт гомдол гаргах боломжтой. Уг комиссарын чиг үүргийг Мэдээллийн аюулгүй байдлын комиссар гүйцэтгэнэ.

БНЭУ-ын Нийтийн мэдээллийн тухай хуулийн 46 дугаар зүйлд зааснаар мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн иргэн тус хуулийн 44 дүгээр зүйлд заасан дээд шатны байгууллага, эсхүл мэдээллийн аюулгүй байдлын байцаагчид гомдол гаргаж болно. Мөн захиргааны хэргийн шүүхэд өөрөө, эсхүл төлөөлөгчөөрөө дамжуулан нэхэмжлэл гаргах эрхтэй.

Швед улсад мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн иргэн давж заалдах шатны шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй.

БНСУ-ын Албаны мэдээллийг ил болгох тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн дагуу мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн иргэн Захиргааны хэрэг давж заалдах тухай хуулийн (Administrative Appeals Act) дагуу урьдчилан шийдвэрлэх ажиллагааны журмаар гомдол гаргах эрхтэй.

Албаны мэдээлэлтэй танилцах тухай хүсэлт гаргасны дагуу хүлээн авсан татгалзсан хариуг хууль бус гэж үзсэн иргэн дээд шатны байгууллагад, эсхүл захиргааны шүүхэд гомдол гаргаж болохоос гадна хуулиар байгуулсан тусгай чиг үүрэг бүхий комисс, зөвлөлд хандах боломжтой. Дээрх тусгай чиг үүрэг бүхий байгууллагууд нь иргэдийн хүсэлт, тэдгээртэй холбогдох мэдээллийн нэгдсэн тайлан гаргах, мэдээлэх, төрийн байгууллагад өөрийн чиг үүргийн хүрээнд хяналт тавих эрхтэй. Албаны мэдээлэлд тагнуулын байгууллагаас хяналт хэрэгжүүлдэггүй байна.

IV. ДҮГНЭЛТ

Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл боловсруулах ажилд дэмжлэг үзүүлэх үүднээс, төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой

⁶⁸ Public access to information and secrecy, Холбооц: <https://www.government.se/contentassets/2ca7601373824c8395fc1f38516e6e03/public-access-to-information-and-secrecy.pdf>, Сүүлд үзсэн огноо: 2023.06.11.

эрх зүйн зохицуулалт, зарчим болон олон улсын чиг хандлага, зарим улсын туршлагыг судаллаа. Судалгааны үр дүнд дараах дүгнэлтэд хүрэв. Үүнд:

Мэдээллийн эрх чөлөө ба мэдээллийн нууцлал гэсэн хоёр асуудлыг нэг зоосны хоёр тал шиг хамтад нь авч үздэг нийтлэг хандлага олон улсад төлөвшиж байна. Үүний хүрээнд улс орнууд мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль болон нууц мэдээллийн тухай хууль зэрэгцүүлж батлах замаар харилцан уялдаатай зохицуулалт хийх болсон. Мэдээллийг төрөөс нууцлахад тодорхой шалгуур байхаас гадна нууцлалд тавигдах суурь зарчмуудыг тодорхойлсон байх зайлшгүй шаардлагатай. "Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим", түүнтэй холбоотой зөвлөмжүүдийг мэдээлэл нууцлах харилцаанд баримталж байна. Төрөөс мэдээлэл нууцлах гол зорилго буюу үндэсний аюулгүй байдлыг хамгаалахын тулд мэдээлэл нууцлах зарчмыг олон улсад хүлээн зөвшөөрсөн хэвээр байна.

Аливаа мэдээллийг хязгаарлах хамгийн гол үндэслэл нь "хязгаарлалтыг хуулиар тогтоосон байх" зарчим юм. Засгийн газар тодорхойгүй үндэслэлээр мэдээллийг нууцалдаг эх үүсвэрт суурилсан тогтоолцоотой буюу төрийн нууцад хамааруулах мэдээллийн жагсаалтыг Засгийн газар нь баталдаг орнуудад олон нийтийн мэдэх эрх зөрчигдөх магадлал нэмэгддэг. Мэдээллийг нууцлахад:

1. Хязгаарлалт нь хууль ёсны зорилгыг хангасан байх;
2. Хөндөгдөх асуудал, хүсэлт гаргагч, цаг хугацаа гэсэн гурван хэмжигдэхүүнээр мэдээлэлд хандах эрхийг хязгаарлах;
3. Зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд пропорциональ хязгаарлалт тавих буюу НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн "гурван хэсгээс бүрдсэн шалгуур"-ыг баримтлах нь зүйтэй. Мөн нийтийн ашиг сонирхол нь тухайн хамгаалж буй хууль ёсны ашиг сонирхлоос давж гарах тохиолдолд мэдээллийг нууцлах ёсгүй гэж үзэж байна.

Нууцад хамааруулж болохгүй мэдээллийн талаар улс орнууд хууль тогтоомждоо тусгах хандлагыг баримталж байна. Тухайлбал, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчсөн талаарх мэдээлэл, иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онцгой нөхцөл байдал болон төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдлийн талаарх мэдээллийг нууцад хамааруулахгүй байхаар хуульчилдаг. Гэхдээ нууцад хамаарахгүй мэдээллүүдийг тохиолдол бүрээр нэг бүрчлэн тоочиж хуульчлахаас илүүтэй ерөнхий зарчим ба нууцад хамаарахгүй мэдээллийн хүрээг тогтоож, онцгой тохиолдлуудыг нарийвчлан зохицуулсан арга зүй ажиглагдлаа. Тухайлбал, Мексик улс үндсэн эрхийг ноцтой зөрчсөн, эсхүл хүн төрөлхтний эсрэг гэмт хэргийг мөрдөн шалгахад шаардлагатай мэдээлэлд хуулийн ямар ч хязгаарлалт хамаарахгүй гэдгийг тодорхой зааснаас гадна эдгээр мэдээлэл үндэсний аюулгүй байдал болон төрд хамаарах бусад ашиг сонирхолд нөлөөлж болзошгүй байсан ч олон нийтэд мэдээлэх ёстойг онцолжээ.

Улс орнуудын төрийн нууцын харилцаанд холбогдох хууль тогтоомжийг судалж үзэхэд, Европын холбооны гишүүн орнуудын хувьд хязгаартай (restricted), нууц (confidential), маш нууц (secret), онц чухал нууц (top secret) гэсэн 4 түвшинт нууцлалын тогтолцоог жишиг болгон баримталж байна. Гэхдээ "албаны нууц" гэсэн ойлголтыг огт тусгаагүй. Түүнчлэн Хонконг, Их Британи, Малайз зэрэг оронд "Official secrets act" нэртэй хууль үйлчилж байгаа боловч улсыг батлан хамгаалах, тагнуул, гадаад харилцаа зэрэг асуудлаар төрийн нууцын хүрээ хязгаарлагддаг.

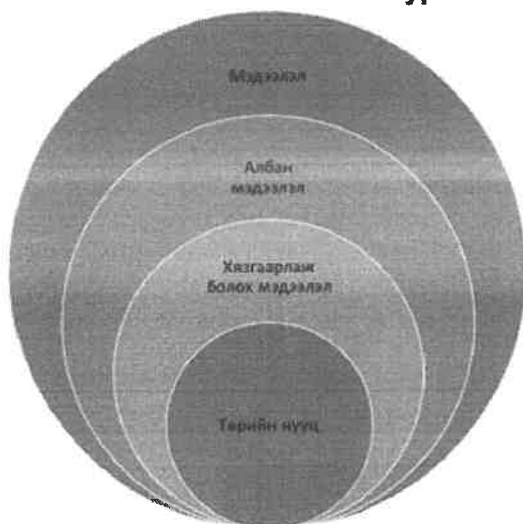
Тусгаар улсуудын хамтын нөхөрлөл болон Литва, Чех зэрэг улсад төрийн болон албаны нууцын эрх зүйн зохицуулалт тусдаа боловч эдгээр нууцлалын нийтлэг зорилго нь төр, төрийн байгууллагын ашиг сонирхол юм. Энэхүү шинж чанараараа Монгол Улсын "албаны нууц" хэмээх ойлголтоос өөр байгаа буюу бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлыг тусгаагүйгээрээ ялгаатай байгааг дурдах нь зүйтэй. Өөрөөр хэлбэл төрийн нууц гэсэн ойлголтод албаны нууц гэсэн ойлголт багтаж байна гэж үзэж болох юм.

"Албаны мэдээлэл" гэх ойлголтыг нийтийн мэдээллийн тухай хууль, мэдээллийн ил тод байдлын тухай зэрэг хууль тогтоомжид тусгасан байна. Төрийн байгууллагаас боловсруулсан, эсхүл түүнд шилжүүлсэн, түүний мэдэлд байгаа аливаа мэдээллийг албаны мэдээлэл гэж үздэг. Дээр дурдсан хууль тогтоомжуудыг албаны мэдээллийн ил тод байдлыг хангах, түүнтэй холбоотой хүсэлтийг шийдвэрлэхэд

гол эх сурвалж болгон хэрэглэдэг байна. Албаны мэдээллийг тухайн байгууллагын удирдлага жагсаалт батлах замаар тодорхойлдог улс орон байхаас гадна нэг бүрчлэн тогтоодоггүй улс ч байна. Жагсаалтаар тодорхойлсон бол нууцалсанд тооцогддоггүй. Харин албаны мэдээлэлтэй танилцах эрхийг хязгаарлах тохиолдлууд бий. Төрийн байгууллагын шийдвэр, үйл ажиллагааны үр дүн, хэрэгжилтийг бууруулахгүй байх, иргэний хувийн мэдээлэл, хуулийн этгээдийн бизнесийн нууцыг задруулж тэдгээрт хохирол учруулахаас сэргийлэх зорилгоор албаны мэдээлэлтэй танилцах иргэний эрхийг хязгаарлах бололцоотойг үгүйсгэдэггүй. Ийнхүү хязгаарлах тохиолдлуудыг хуульд тусгайлан зааснаас гадна хязгаарлаж болохгүй агуулгыг мөн тухайлан тусгажээ.

Улс орнуудын хууль тогтоомж дахь төрийн нууц ба албаны нууц (албаны мэдээлэл)-ын ойлголтын харилцан хамаарлыг тодруулбал дараах дүр зураг ажиглагдаж байна.

Зураг 9.1. Албан мэдээлэл ба төрийн нууцын харилцан хамаарал



Холбогдох байгууллага, албан тушаалтан нь иргэний гаргасан албаны мэдээлэлтэй танилцах хүсэлтийг хянаад дээр дурдсан үндэслэл байгаа тохиолдолд хүсэлтийг татгалзаж шийдвэрлэнэ. Мэдээлэл авах эрх нь зөрчигдсөн гэж үзсэн иргэн дээд шатны байгууллага, холбогдох чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч тусгай байгууллага, эсхүл шүүхэд хандах боломжийг мөн хуульчилж өгдөг туршлагыг нэвтрүүлсэн байна.

V. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Энэхүү судалгааны дүгнэлтэд үндэслэн, төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлах, мэдээллийн ил тод байдлыг хангахтай холбоотой хууль тогтоомжийн нийцэл, давхардал, хийдэл, зөрчлийг сайтар судлах, Төрийн болон албаны нууцын тухай хуулийг шинэчлэх хэрэгцээ, шаардлагыг тодорхойлох, улмаар хуулийн төсөл боловсруулахдаа эрх зүйн хэм хэмжээ, зарчим, олон улсын чиг хандлага, судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын сайн туршлагыг харгалзан үзэх нь зүйтэй гэсэн ерөнхий санал, зөвлөмжийг дэвшүүлж байна.

Түүнчлэн дараах асуудлаар нарийвчилсан санал, зөвлөмж гаргав. Үүнд:

Төрийн болон албаны нууцын ойлголтын хүрээнд:

Улс орнууд албаны нууцыг төрийн нууцад хамааруулж авч үзэх нь түгээмэл бөгөөд энэ утгаараа албаны нууцын хамгаалах эрх ашиг нь төр, түүний байгууллага юм. Харин Монгол Улс дахь албаны нууцын хамрах хүрээнд бусад хуулийн этгээдийн ашиг сонирхлыг багтаан өргөн хүрээгээр тогтоосон нь оновчгүй байх тул энэхүү зохицуулалтыг эргэж харах нь зүйтэй.

Нууцлалын зарчмын хүрээнд:

"Үндэсний аюулгүй байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай Тшванийн зарчим"ыг олон улсад хүлээн зөвшөөрч баримталж буй хандлагыг харгалзан, төрөөс мэдээллийг нууцлах, мэдээлэл авах эрхийг хязгаарлахтай холбоотой харилцаанд энэхүү суурь зарчмыг баримтлах нь зохистой байж болох юм.

Төрийн нууцад хамааруулах үндэслэлийн хүрээнд:

Мэдээллийг төрийн нууцад хамааруулах үндэслэлийг тодорхой хуульчлах нь зүйтэй байна. Ингэхдээ НҮБ-ын Хүний эрхийн зөвлөлийн "гурван хэсгээс бүрдсэн шалгуур", мөн Хохирлын шалгуур ба Нийтийн ашиг сонирхлын шалгуурыг баримтлах шаардлагатай. Засгийн газар тодорхойгүй үндэслэл, шалгуургүйгээр мэдээллийг нууцалдаг буюу "эх үүсвэрт суурилсан хамгаалал"-ын тогтолцооноос илүүтэй, мэдээллийг нууцлах шалгуур үзүүлэлтүүдийг тодорхой хуульчилсан буюу "зэрэглэлд суурилсан хамгаалал" ба "сөрөг нөлөөнд суурилсан хамгаалал"-ын тогтолцоог нэвтрүүлэх улсууд давамгайлж байна. Энэ хандлага нь хүний эрхийг баталгаатай хангах үүднээс зохистой хэмээн дүгнэж болно.

Төрийн нууцад хамаарахгүй мэдээллийн жагсаалтын хүрээнд:

Нууцад хамааруулж болохгүй мэдээллийн талаар хууль тогтоомждоо тусгах нь зайлшгүй юм. Тухайлбал, хүний эрх эрх чөлөөг зөрчсөн талаарх мэдээлэл, иргэдийн аюулгүй байдал, эрүүл мэндэд заналхийлж буй онцгой нөхцөл байдал болон төрийн байгууллага, албан тушаалтны хууль зөрчсөн үйлдэл, эс үйлдлийн талаарх мэдээллийг нууцад хамааруулахгүй байхаар хуульчлах нь зүйтэй.

Төрийн нууцлалыг хэрэгжүүлэгч субъектийн хүрээнд:

Төрийн нууцыг тогтоодог субъектийн эрх хэмжээг тодорхой хуульчилснаар аливаа этгээд хувийн зорилгоор, өөрийн үзэмжээр мэдээлэл нууцлах явдлаас урьдчилан сэргийлдэг. Иймд мэдээллийг нууцад хамааруулах субъект, түүний эрх хэмжээг тодорхой хуульчлах нь оновчтой. Ингэхдээ мэдээлэл нууцлах журмыг нууцад хамааруулахгүй байх нь зохимжтой.

Албаны мэдээллийг тодорхойлох хүрээнд:

Албаны мэдээлэл болон хязгаарлалт бүхий мэдээллийн талаар Нийтийн мэдээллийн ил тод байдлын тухай хуульд тодорхойлж, албаны мэдээллийг хязгаарлаж болох тохиолдлуудыг тусгайлан тусгах бололцоотой. Тухайлбал, хүний хувийн мэдээлэл болон бизнесийн байгууллагын нууцад хамаарах мэдээлэл, үндэсний аюулгүй байдал, гадаад харилцаанд сөрөг нөлөө үзүүлж болзошгүй албаны мэдээллийг хязгаарлах тохиолдлыг дурдаж болох юм.

Албаны мэдээллийг тогтоох, гомдол хянан шийдвэрлэх хүрээнд:

Тодорхой хязгаарлалт тавигдаагүй, нууцад хамрагдаагүй албаны мэдээлэлтэй иргэд танилцах эрхтэй. Иймээс хуульд заасны дагуу албаны мэдээлэлтэй танилцах эрх олгох, эсхүл хэсэгчлэн танилцуулах боломжоор хангах зохицуулалтыг хуульчлах нь зүйтэй. Энэ хүрээнд албаны мэдээллийг тогтоож буй байгууллагын эрх хэмжээ, энэ төрлийн мэдээлэлтэй танилцах журам, гомдол хянан шийдвэрлэх механизмыг тодорхой хуульчлах шаардлагатай.

НОМ ЗҮЙ

Монгол хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Төрийн болон албаны нууцын тухай хууль, (2017).

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. Ч.Өнөрбаяр, Б.Тэмүүлэн, Ж.Баярцэцэг нар, Төрийн нууцын тухай өнөөгийн хандлагыг өөрчлөх замаар иргэдийн мэдэх эрхийг хангах нь, Нээлттэй нийгэм форум, (УБ, 2010).

Гадаад хэл дээрх

Хууль тогтоомж

1. Иргэний болон улс төрийн эрхийн тухай олон улсын пакт, (1976).
2. The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information, (2013).
3. The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, article 19, June (1999).
4. Model law about the state secrets, Холбоос: <https://cislegislation.com/document.fwx?rgn=64260>
5. Public Access to Information and Secrecy Ordinance, Swedish Code of Statutes 2009:641.
6. Macedonia (FYR) Law on Classified Information.
7. Lithuania Law on State Secrets and Service Secrets - November 25, 1999. No. VIII - 1443.
8. Act on the Protection of Classified Information and Security Eligibility 2005, Czech Republic, Холбоос: https://www.nbu.cz/download/act_on_CI_protection.pdf.
9. Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government, Холбоос: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_ifg/englisch_ifg.html#p0013
10. Data Secrecy Act 2007 Croatia, Art 13, Холбоос: <https://www.uvns.hr/UserDocsImages/en/dokumenti/info-security/Data-Secrecy-Act.pdf>.
11. Slovenia Classified Information Act.
12. Australia Freedom of Information Act 1982, Section 11B.
13. New Zealand Security in the Government Sector –Department of the Prime Minister and the Cabinet 2002.
14. Republic of South Africa Minimum Security Information Standards.
15. Япон Улсын Тусгай зориулалтын нууцыг хамгаалах тухай хууль (Act on the Protection of Specially Designated Secrets)
16. ХБНГУ-ын Эрүүгийн хууль.
17. Freedom of information and transparency in Germany, Article 2.2, Холбоос: https://www.reformgestaltung.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/GIZ_Informationsfreiheit_en.pdf
18. State Secrets and Classified Information of Foreign States Act of Estonia.
19. Bulgaria, Law for the Protection of the Classified Information. Prom. SG. 45/30 Apr 2002, corr. SG. 5/17 Jan 2003
20. Hungary, Act LXV of 1995 on State Secrets and Official Secrets
21. Singapore, Official Secrets Act, Холбоос: <https://sso.agc.gov.sg/act/osa1935#pr1->
22. Moldavia, Law on State Secrets, Холбоос: <https://www.lawyer-moldova.com/2012/12/law-on-state-secrets.html>.
23. UK, Official Secrets Act 1989, Холбоос: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/4>.

24. Malaysia, Official Secrets Act 1972, Холбоос: http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/osa1972156/.
25. Executive Order 13526 - Classified National Security Information, December 29, 2009.
26. Official Secrets Act 1989, Холбоос: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/6/section/4>.
27. Official Secrets Act 1972, Холбоос: http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/osa1972156/.
28. Public information of act, Холбоос: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>

Ном, өгүүлэл, судалгааны тайлан

1. UN Human Rights Committee's General Comment 34 on Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights.
2. The margin of appreciation doctrine in European human rights law, Холбоос: https://www.ucl.ac.uk/public-policy/sites/public_policy/files/migrated-files/European_human_rights_law.pdf
3. Robertson, K.G. (1999). The Morality of Secrecy: the Philosophy and Politics of State Secrecy. In: Secrecy and Open Government. Palgrave Macmillan, London, Холбоос: <https://doi.org/10.1057/97802305130202>
4. David Banisar, Comments on the Moldovan Draft Law on State and Official Secrets, 2005, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/16548.pdf>
5. Iain Cameron, Comments On The Law On State Secrets (1994) of The Republic Of Moldova, European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), 2008, Холбоос: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2008\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2008)030-e)
6. Office of the Australian Information Commissioner's Guide to the Freedom of Information Act 1982 (November 2011).
7. John M. Ackerman, Mexico's Freedom of Information Law in International Perspective, in Mexico's Right-to-Know Reforms 314,314 (Jonathan Fox et al. eds., 2007) (reference omitted and emphasis added).
8. The Pentagon Papers: Secrets, Lies and Audiotapes, The Nixon Tapes and the Supreme Court Tapes, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 48, Холбоос: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB48/>
9. Vasilii Mitrokhin, KGB Lexicon: The Soviet Intelligence Officer's Handbook, 366 (Frank Cass & Co. Ltd 2002).
10. European Union Council Decision of 31 March 2011 on the security rules for protecting EU classified information (2011/292/EU) Art 2.
11. Hitoshi Nasu, "State secrets law and national security", The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 64, No. 2 (APRIL 2015), pp. 377-378, available at, Холбоос: <https://www.jstor.org/stable/24760684?read-now=1&seq=13>
12. OSCE, Memorandum on the Law of the Republic of Uzbekistan on "Protection of the State Secrets" by Article 19 Global Campaign for Free Expression June 2004, Холбоос: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/5/35412.pdf>.
13. David Banisar, Comments on the Law on Protection of State Secrets of the Kyrgyz Republic, 2005.
14. For debate in the Standing Committee -see Rule 15 of the Rules of Procedure, Doc. 9926, 2003, Холбоос: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-XrefViewHTML.asp?FileID=10312&lang=EN>
15. The Tshwane Principles on National Security and the Right to Information: An Overview in 15 Points, Холбоос: <https://www.justiceinitiative.org/publications/tshwane-principles-national-security-and-right-information-overview-15-points>
16. Public Access to Information and Secrecy Act, Information concerning public access to information and secrecy legislation, etc, p.7, Холбоос: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/84388/93775/F1543709993/SWE84388%20-%20ENG.pdf>

17. Public access to information and secrecy, Холбоос: <https://www.government.se/contentassets/2ca7601373824c8395fc1f38516e6e03/public-access-toinformation-and-secrecy.pdf>
18. Özek, Çetin, Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına (From Freedom of Press to Right to Information), İstanbul 1999.
19. Bayraktar, Köksal, Ğdare ve Ceza Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hakkı (Freedom of Information in Administrative and Criminal Law), Bilgi Edinme Hakkı Paneli (5 Mayıs 2004), Türkiye Barolar Birlięi Yayınları, No: 63, Ankara 2004.
20. Classified Information A review of current legislation across 15 countries & the EU, p.33, Холбоос: <https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140911Classified-Information.pdf>
21. Rosamund Thomas, Espionage and Secrecy: The Official Secrets Acts 19111989 of the United Kingdom (Routledge 1991)
22. Cemil Kaya, State secret as an instrument to maintain State security, Холбоос: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/262635> .

Шүүхийн шийдвэр

1. Case of Stoll V. Switzerland (Application No. 69698/01) Judgment, Strasbourg, European Court of Human Rights, 10 December 2007, Холбоос: [https:// www.5rb.com/wp-content/uploads/2013/10/Stoll-v-Switzerland-ECHR-10Dec-2007.pdf](https://www.5rb.com/wp-content/uploads/2013/10/Stoll-v-Switzerland-ECHR-10Dec-2007.pdf).
2. U.S Supreme Court 6-3 decision, The Pentagon Papers: Secrets, Lies and Audiotapes, The Nixon Tapes and the Supreme Court Tapes, Supreme Court Briefs and Opinions, Холбоос: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB48/supreme.html>.